

**EKONOMICZNE I SPOŁECZNE
ASPEKTY ROZWOJU SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W POLSCE**

Wybrane problemy

pod redakcją naukową

**Henryka Gawrońskiego, Katarzyny Olszewskiej,
Krzysztofa Sidorkiewicza, Krzysztofa Starańczaka**

Elbląg 2020

Przewodniczący Zespołu ds. Wydawnictw PWSZ w Elblągu

dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Redakcja naukowa:

dr Henryk Gawroński, PWSZ w Elblągu

dr Katarzyna Olszewska, PWSZ w Elblągu

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

mgr inż. Krzysztof Starańczak, PWSZ w Elblągu

Recenzenci:

dr hab. Krzysztof Grzelec, prof. uczelni, Uniwersytet Gdański

dr hab. Krzysztof Krukowski, prof. uczelni, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Redaktor techniczny:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Projekt okładki i zdjęcie na okładce:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Korekta:

dr inż. Anetta Waśniewska, PWSZ w Elblągu

Wydano za zgodą Rektora PWSZ w Elblągu

Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISBN 978-83-62336-60-9

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu

82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 0-55 629 05 55

Nakład 120 egz., format B-5

Spis treści

Przedmowa JM Rektora PWSZ w Elblągu	5
Wstęp	7
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – doświadczenia we wdrażaniu na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego <i>prof. dr hab. Roman Kisiel</i> <i>dr Magdalena Wojarska</i> <i>mgr Emil Walendzik</i>	13
Rola parków technologicznych w rozwoju regionów na przykładzie Elbląskiego Parku Technologicznego <i>dr inż. Marcin Bukowski</i>	33
Działania samorządu województwa pomorskiego na rzecz zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Pomorza <i>dr Joanna Rosłon-Żmuda</i>	49
Problematyka regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń i aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw <i>lic. Karol Szymon Orzeszak</i>	65
Bariery warunkujące mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych <i>Bartłomiej Wasiak</i>	87
Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument oddziaływania na poprawę samorządowej gospodarki finansowej <i>dr Krzysztof Ćwieląg</i>	101
Funkcjonowanie parków krajobrazowych jako jednostek organizacyjnych samorządu województwa na przykładzie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej <i>dr Hanna Kruk</i>	117

Samorząd terytorialny jako kreator innowacyjnych rozwiązań na przykładzie systemu e-kontrola wdrożonego w strefie płatnego parkowania w Warszawie <i>mgr Piotr Pieńkosz</i>	133
Postawy Polaków wobec pomocy społecznej w systemie samorządu terytorialnego <i>lic. Oskar Sęk</i>	147
Determinanty funkcjonowania organizacji pozarządowych w województwach (wybrane czynniki) <i>dr inż. Anetta Waśniewska</i>	171
Budżet obywatelski jako forma obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne <i>dr Emilia Kalitta</i>	183
Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019 <i>mgr Joanna Radzioch</i>	199
Program odnowy wsi oraz fundusz sołecki jako instrumenty poprawiające jakość kapitału społecznego obszarów wiejskich <i>dr Jacek Pieczonka</i>	215
Potencjał finansowy sportowych organizacji pożytku publicznego <i>dr Maja Krasucka</i>	229
Miasta partnerskie jako jedna z form współpracy świadcząca o międzynarodowej aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego <i>mgr Sebastian Chrzanowski</i>	249
Indeks autorów	265

Przedmowa J.M. Rektora Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu

Szanowni Państwo,

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, będąc uczelnią regionalną, jest silnie powiązana z lokalnym samorządem i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze przygotowuje ona kadry dla urzędów samorządowych prowadząc specjalność *Administracja samorządowa* na kierunku studiów *Administracja* oraz profil dyplomowania *Menadżer usług publicznych* na *Studiach Menadżersko-Prawnych* drugiego stopnia (magisterskich). Po wtóre, Uczelnia wypełniając swoją misję w regionie szeroko współpracuje z samorządem lokalnym, przede wszystkim miejskim.

Z perspektywy historycznej, co prawda PWSZ w Elblągu została powołana z inicjatywy administracji rządowej – pod koniec ubiegłego wieku dwoje ostatnich wojewodów elbląskich wykorzystano ofertę rządową o możliwości tworzenia wyższych szkół zawodowych w miastach tracących status stolic województw, to tym niemniej od samego początku w procesie tworzenia elbląskiej Uczelni udział brali kolejni prezydenci Elbląga, stojący na czele lokalnego samorządu.

Więzi z otoczeniem społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym publicznych uczelni zawodowych, działających w małych społecznościach regionalnych, z dala od dużych aglomeracji i centrów akademickich, mają specyficzny charakter, co jest między innymi spowodowane tym, że kształcenie w tych uczelniach, na mocy prawa, odbywa się wyłącznie na kierunkach kształcenia o profilu praktycznym.

To w pierwszej kolejności zmusza uczelnie i pracodawców do współpracy gdyż absolwenci uczelni powinni być „dopasowani” do lokalnego rynku pracy, co w Elblągu osiągnięto przez odpowiedni dobór kierunków i specjalności kształcenia w Uczelni oraz opracowując odpowiedni system praktyk zawodowych i aplikacyjnych prac dyplomowych. Lokalny samorząd włącza się, jako trzeci partner, organizując infrastrukturę, udostępniając do współpracy prowadzone przez siebie jednostki oświatowe i kulturalne oraz centra doskonalenia zawodowego.

W pierwszych latach swego istnienia PWSZ w Elblągu zawarła w regionie silne trójporozumienie wraz z samorządem i biznesem, pod roboczą nazwą *Złoty Trójkąt*. Celem przedsięwzięcia była transformacja lokalnej gospodarki ku nowoczesnym technologiom informatycznym. Rezultatami tej inicjatywy było pobudowanie przez samorząd szkieletowej miejskiej sieci informatycznej, ponadto nastąpił silny rozwój lokalnych firm informatycznych (szczególnie GIS-sowkiej spółki *OPEGIEKA*, która utworzyła centrum badawczo-

rozwojowe) oraz utworzono *Instytut Informatyki Stosowanej* w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Elblągu.

Powyższe zaświadcza, że PWSZ w Elblągu jest właściwym organizatorem wydania publikacji poświęconej prawnym, operacyjnym, ekonomicznym i społecznym zagadnieniom samorządu terytorialnego.

Monografia jest wydana w trzydziestolecie polskiego samorządu, bardzo ważnego dla nas, gdyż z powodu jego prawidłowego funkcjonowania i coraz głębszego osadzenia w społeczeństwie staje się on istotnym „strażnikiem” polskiej demokracji.

Autorom publikacji życzę wielu sukcesów naukowych.

J.M. Rektor PWSZ w Elblągu
prof. dr hab. inż. Zbigniew Walczyk

Wstęp

Współczesne działania samorządu terytorialnego wykracza poza klasyczną sferę porządkowo reglamentacyjną, przypisywaną administracji publicznej. Ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia o istocie samorządu terytorialnego przesądza układ trzech współlistniejących elementów. Są to:

- społeczeństwo – zorganizowane w różne formy aktywności, stanowiąc w ten sposób wspólnotę samorządową o charakterze korporacyjnym (obowiązkowym);
- przestrzeń terytorialna – wydzielona granicami administracyjnymi, w której skumulowane są zasoby o różnej formie własności i o różnym pochodzeniu, naturalne oraz wytworzone przez społeczeństwo;
- władza samorządowa – wybrana przez społeczeństwo w demokratycznych mechanizmach, składająca się z organu stanowiącego i organu wykonawczego.

Działanie samorządu terytorialnego koncentruje się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem jego terytorium. Tak postrzegany samorząd stanowi pewną całość złożoną z części o cechach systemu ekonomiczno-społecznego. W systemie tym społeczeństwo wykorzystuje mechanizmy demokracji i tworzy instytucjonalny wewnętrzny układ współzależnych podmiotów. Organy władzy, stosownie do swoich kompetencji kontrolują podstawowe parametry tego systemu jako całości i wykonują działalność regulacyjną poprzez stanowienie i egzekwowanie prawa oraz alokację zasobów publicznych, a także poprzez mobilizację i koordynację zasobów prywatnych. W tym wielopodmiotowym układzie, poprawa jakości życia mieszkańców wymaga osiągania kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami różnych grup społecznych.

Specyfika funkcjonowania samorządu terytorialnego, niezależnie od poziomu (gmina, powiat, województwo) wymaga bowiem współistnienia sieci interesariuszy występujących w trzech sektorach: administracja – sektor biznesowy – społeczeństwo obywatelskie. Nakłada się na to poszukiwanie optymalnej jakości życia w trójkącie: środowisko – gospodarka – społeczeństwo. Władze samorządu występują w roli kreatora, angażującego zasoby o różnej własności w kierunku zróżnicowanych form, ale coraz wyższej jakości usług publicznych i wzrostu satysfakcji mieszkańców oraz inwestorów.

Do samorządu i podmiotów zlokalizowanych w ich przestrzeni przenikają również elementy władztwa publicznego wyższego szczebla, krajowego i międzynarodowego. Władza publiczna w samorządzie jest przez to częściowo rozproszona, a rozróżnienie podmiotów prywatnych i publicznych jest czasem nieostre (np. spółki komunalne). Dyspozycje władz samorządowych muszą przez to przyjmować możliwie miękki charakter. Do takich instrumentów zaliczyć można instrumenty oddziaływania na rozwój terytorium, instrumenty finansowo-budżetowe, instrumenty planistyczne i operacyjne związane

z dostępem do szeroko rozumianych usług publicznych wysokiej jakości, instrumenty partycypacji społecznej, w tym tworzenie klimatu dla działalności organizacji pożytku publicznego, angażowanie społeczeństwa w inicjatywy budżetu obywatelskiego, programy odnowy wsi czy wykorzystania funduszu sołeckiego. Samorządy mogą też same uczestniczyć w zróżnicowanych formach instytucjonalnej wzajemnej współpracy, jak inicjatywy miast partnerskich i członkostwo w organizacjach międzynarodowych, co z jednej strony jest elementem marketingu terytorialnego, a z drugiej strony może być forum wymiany myśli i inicjatyw prowadzących do poprawy jakości świadczonych usług publicznych.

Tym właśnie zagadnieniom poświęcona jest niniejsza monografia, w której redaktorzy i Autorzy w piętnastu rozdziałach poddali analizie i ocenie szereg problemów ekonomiczno-społecznych występujących w praktyce działania samorządów terytorialnych.

Tematyka pierwszych pięciu rozdziałów dotyczy kwestii spójności i konkurencyjności terytorium jednostek samorządowych i ich rozwoju. W pierwszym rozdziale przedstawiono analizę wdrożenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), które są instrumentem rozwoju terytorialnego szczególnie ważnym dla osiągnięcia celów strategii *Europa 2020*. Na poziomie regionalnym mają się przyczyniać do rozwoju głównych miast i pozytywnie wpłynąć na rozwój całych regionów. Dlatego też w rozdziale tym dokonano oceny efektów tego instrumentu w województwie warmińsko-mazurskim na tle innych działań wdrażanych w regionalnym programie operacyjnym oraz w kontekście realizacji celów przyjętych dla ZIT. Ocena tych efektów, nie tylko na poziomie regionalnym, czy krajowym, ale na poziomie Unii Europejskiej będzie podstawą do kontynuacji zewnętrznego wsparcia dla miejskich obszarów funkcjonalnych i obszarów strategicznej interwencji w formule ZIT w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027.

Drugi rozdział poświęcony został analizie roli parków technologicznych, jako jednej z najważniejszych instytucji otoczenia biznesu wspierających rozwój przedsiębiorczości na poziomie regionalnym. Celem rozdziału jest ocena funkcjonowania tych parków w Polsce. Jako studium przypadku przedstawiono efekty Elbląskiego Parku Technologicznego, omawiając działania tego parku dla rozwoju przedsiębiorczości w mieście i regionie.

W trzecim rozdziale zidentyfikowano i poddano ocenie działania samorządu województwa pomorskiego na rzecz zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej Pomorza. Wskazano tu na tzw. twarde czynniki atrakcyjności inwestycyjnej, którym można przypisać miary i wartości oraz łatwo porównać w czasie i przestrzeni oraz na czynniki miękkie, mające charakter jakościowy, trudno mierzalne i subiektywnie oceniane. W województwie pomorskim sprawnie funkcjonują podmioty wyspecjalizowane w obsłudze inwestorów i promocji gospodarczej, jak Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego (InvestGDA), czy Invest in Pomerania.

W czwartym rozdziale uzasadniono tezę, że miasta i regiony mające silny

wizerunek i markę, dysponujące atrakcyjnym produktem miejsca oferują przedsiębiorcom i mieszkańcom wiele korzyści, w zamian oczekując od nich wysokiej jakości innowacyjnych inwestycji i kapitału intelektualnego, co w konsekwencji daje temu miastu przewagę konkurencyjną. Dlatego też miasta i regiony o silnej marce odnotowują dodatnie saldo migracji i wzrost inwestycji, a w ślad za tym, jako następstwo obserwuje się tam wysokie wynagrodzenia. Dlatego też władze lokalne, świadome znaczenia silnej marki miasta, coraz częściej korzystają z narzędzi marketingu terytorialnego, w celu budowania pozytywnego wizerunku miejsca i wzmacniania jego rozpoznawalności.

W piątym rozdziale zidentyfikowano i poddano analizie bariery warunkujące mobilność przestrzenną ludności w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych i pomiędzy nimi. Autor zwrócił uwagę na trudności badawcze wynikające ze znacznych różnic pomiędzy faktycznymi migracjami pomiędzy miastami i gminami w Polsce, a potwierdzeniem tego faktu w danych meldunkowych. Badania własne przeprowadzone przez Autora potwierdzają tezę, że Polacy wykazują się niską skłonnością do mobilności zarówno wewnątrz kraju jak i za granicę. Kobiety wykazują się większą mobilnością niż mężczyźni, a podstawowymi motywami tej mobilności są względy rodzinne i ekonomiczne.

Szósty rozdział dotyczy instrumentu wieloletniej prognozy finansowej (WPF) w jednostkach samorządu terytorialnego. Autor stawia tezę, że choć wprowadzenie prognozy stanowiło jeden z kluczowych elementów reformy finansów samorządowych w zakresie planowania wieloletniego, to jednak dotychczasowe doświadczenia samorządów związane z wykorzystaniem WPF w planowaniu wieloletnim wskazują na ograniczone jej znaczenie w zarządzaniu finansami i kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju. Autor podejmuje też próbę odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym kształcie WPF można uznać za instrument zarządzania finansami i jakie warunki powinna spełniać, aby mogła oddziaływać na poprawę samorządowej gospodarki finansowej.

Kolejne trzy rozdziały monografii dotyczą kwestii szeroko rozumianych usług publicznych, do zapewnienia których zobowiązane są samorządy terytorialne różnych szczebli. Siódmy rozdział poświęcony jest problemowi zapewnienia ochrony środowiska. Jedną z form realizacji tego obowiązku są parki krajobrazowe. W rozdziale tym Autorka poddała analizie i ocenie funkcjonowanie tych parków w kontekście podstaw prawnych, realizowanych zadań i źródeł finansowania. Jako studium przypadku posłużyła się tu przykładem Elbląskiego Parku Krajobrazowego.

W ósmym rozdziale dokonano charakterystyki innowacyjnego rozwiązania służącego organizacji systemu parkowania samochodów w mieście, a dokładniej jednemu z elementów tego systemu czyli pobieraniu opłat. Autor podjął się próby uzyskania odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie muszą zaistnieć, aby wdrożenie innowacji w tym zakresie przyniosło oczekiwane pozytywne efekty. Do analizy problemu wykorzystano przykład Warszawy, gdzie lokalne władze zdecydowały o wdrożeniu w 2020 r. pierwszego w Polsce innowacyjnego

systemu e-kontroli opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania.

Dziewiąty rozdział poświęcony jest kwestiom pomocy społecznej, której zakres i formy mogą podlegać ocenie społecznej. Autor podjął się właśnie zebrania i oceny opinii społecznej względem instrumentów tej pomocy, w tym zidentyfikował czynniki wpływające na postawy Polaków wobec działalności instytucji pomocy społecznej w ich miejscu zamieszkania. Dopełnieniem badania jest przeprowadzona ocena stanu pomocy społecznej w Polsce, ze wskazaniem jej zalet, ale i wad skutecznie ukrywanych pod różnymi działaniami pozornymi. Nie brak też głosów, że pomoc społeczna w Polsce promuje postawy roszczeniowe, a działania pozorowane prowadzą w konsekwencji do braku zaufania do całego systemu pomocy społecznej.

Kolejne pięć rozdziałów monografii dotyczy zróżnicowanych problemów z zakresu szeroko rozumianej partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządami terytorialnymi i funkcjonowaniu społeczności lokalnych. Partycypacja ta przyjmuje różne formy zinstytucjonalizowane, jak stowarzyszenia, fundacje, kluby, koła, a także inicjatywy o charakterze przedmiotowym jak program odnowy wsi, fundusz sołecki, czy budżety obywatelskie. Celem funkcjonowania tego typu inicjatyw i działań jest osiągnięcie wartości w ujęciu społecznym, które trudno skwantyfikować w liczbach, ale które bez wątpienia wpływają na jakość życia i wartość kapitału społecznego.

Wprowadzeniem do powyższych kwestii jest rozdział dziesiąty, w którym Autorka podejmuje się określenia czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych. W celu określenia tych czynników skorzystała z metody Hellwiga, polegającej na określeniu pojemności integralnej nośników informacji. Rezultatem analizy jest zidentyfikowanie determinant wpływających na rozwój liczby organizacji pożytku publicznego, to jest w szczególności: nieodpłatny charakter prowadzonej przez nie działalności oraz aktywizacja zawodowa i sytuacja na rynku pracy.

Rozdział jedenasty jest analizą budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych, która zarówno umożliwia mieszkańcom współdecydowanie o budżecie samorządowym, ale jednocześnie nakłada na nich odpowiedzialność za realizację tego budżetu. Autorka podkreśla, że poprzez budżet obywatelski mieszkańcy przekazują władzy lokalnej swoje priorytety dotyczące funkcjonowania wspólnoty samorządowej, co jest istotnym przejawem budowania społeczeństwa obywatelskiego.

W rozdziale dwunastym przedstawiono analizę i ocenę funkcjonowania budżetu obywatelskiego we Wrocławiu w latach 2013-2019. Z badań przeprowadzonych przez Autorkę wynika, że brak rozwiązań ustawowych w tym zakresie prowadzi do częstych zmian zasad doboru projektów oraz zasad głosowania nad nimi w budżecie obywatelskim, co skutkować może zniechęceniem społeczności lokalnych do uczestnictwa w tym przedsięwzięciu.

W rozdziale trzynastym Autor dokonał analizy i oceny dwóch instrumentów istotnych z punktu widzenia jakości życia społeczności wiejskich, a mianowicie programu odnowy wsi oraz funduszu sołeckiego. Są to instrumenty realizacji

wielu małych, ale społecznie pożądaných projektów infrastrukturalnych, przy szerokim oddolnym zaangażowaniu społeczności lokalnych. Zaangażowanie to – jak pisze Autor – prowadzi do mobilizacji i współpracy społeczeństwa, wzmacnia wiarę we własne siły, pobudza optymizm i przez to prowadzi do poprawy jakości życia i wzrostu kapitału społecznego na obszarach wiejskich.

W rozdziale czternastym przeanalizowano strukturę przychodów organizacji niekomercyjnych – klubów, zrzeszeń i związków sportowych, biorąc za kryterium ich kwalifikacji, realizację zadań w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i wspierania sportu powszechnego na terenie województwa opolskiego w latach 2013-2017. Autorka podjęła się uzasadnienia tezy, że instytucjonalny system organizacji sportu powszechnego i fakt, że jednym z głównych źródeł przychodów organizacji niekomercyjnych realizujących te zadania są środki publiczne przekazywane w formie grantów i dotacji, może negatywnie kształtować warunki funkcjonowania tych organizacji.

Rozdział piętnasty poświęcony jest kwestii współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w formie miast partnerskich. Efektem zawieranej przez miasta partnerskiej współpracy jest wzajemna promocja miast i działań, a także wymiana doświadczeń i czerpanie wzorców do naśladowania. Szczególnym przejawem współpracy jest kolonijna wymiana dla dzieci i młodzieży, będąca okazją do poznawania innej kultury i nawiązywania kontaktów przez mieszkańców miast i gmin partnerskich. Autor podkreśla, że polskie samorządy terytorialne są stroną ok. 4 tys. umów tego typu. Niektóre z samorządów współdziałają z kilkunastoma zagranicznymi miastami, głównie z państwami sąsiednimi, ale i z innymi kontynentami. W rozdziale zaprezentowano też efekty współpracy międzynarodowej realizowanej przez Gminę Kobylnica.

Przedstawione w rozdziałach zagadnienia omawiają tylko wybrane problemy ekonomiczne i społeczne z zakresu zadań samorządu terytorialnego. Okazją do podjęcia przez Autorów i Redaktorów tych analiz jest trzydziestolecie polskiego samorządu terytorialnego, który będąc przejawem decentralizacji państwa jest odpowiedzialny przed społeczeństwem, za zapewnienie dostępu do publicznej infrastruktury technicznej i społecznej, ładu przestrzennego i ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego. Ze konstytucyjnej zasady subsydnalności wynika bowiem, że zadania publiczne powinny być przekazane wspólnotom samorządowym możliwie najniższego szczebla, o ile wspólnoty te są w stanie zadania te wykonać w efektywny sposób.

Autorzy i Redaktorzy monografii serdecznie dziękują Recenzentom: dr hab. Krzysztofowi Grzelcowi, prof. UG oraz dr hab. Krzysztofowi Krukowskiemu, prof. UWM, za zaangażowanie włożone w sporządzenie recenzji, wnikliwe i konstruktywne, a jednocześnie życzliwe uwagi w nich zawarte, które pozwoliły na udoskonalenie treści kolejnych rozdziałów.

Redaktorzy

prof. dr hab. Roman Kisiel
dr Magdalena Wojarska
mgr Emil Walendzik
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – doświadczenia we wdrażaniu na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego

Streszczenie

Spójność terytorialna jest nowym, istotnym wymiarem polityki spójności po 2013 r. Natomiast zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), zgodnie z założeniami, są instrumentem rozwoju terytorialnego szczególnie ważnym dla osiągnięcia celów strategii *Europa 2020*. Również na poziomie regionalnym mają się przyczyniać do rozwoju głównych miast i pozytywnie wpłynąć na rozwój całych regionów. Aktualny stan wdrażania środków unijnych umożliwia podjęcie próby oceny ZIT. Dlatego też głównym celem rozdziału jest ich ocena na tle innych działań wdrażanych w regionalnych programach operacyjnych oraz w kontekście realizacji celów przyjętych dla ZIT. Ma to znaczenie dla toczącej się dyskusji na temat ewentualnej kontynuacji zewnętrznego wsparcia dla miejskich obszarów funkcjonalnych w formule ZIT w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027.

Słowa kluczowe

Unia Europejska; polityka spójności; zintegrowane inwestycje terytorialne; miejski obszar funkcjonalny

Wstęp

Polityka spójności w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 jest skoncentrowana na finansowaniu interwencji dostosowanych do określonych typów terytoriów. Ten przykład zmiany w podejściu do sposobu finansowania ma służyć bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków funduszowych w porównaniu z dotychczas stosowanymi interwencjami tradycyjnymi. Podejście terytorialne (*place-based approach*) zakładające odejście od postrzegania obszaru przez pryzmat administracyjnych granic, bierze pod uwagę wewnętrzne potencjały, wyzwania i bariery rozwojowe¹. Jest to istotą

¹ *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 4.

polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), w której przeważa pogląd, że skuteczna polityka regionalna wymaga reorientacji w kierunku zintegrowanego podejścia ukierunkowanego terytorialnie. Zasadniczo polityka zorientowana terytorialnie jest polityką ukierunkowaną na określone miejsca i obejmuje inwestycje z nim związane. Ukierunkowana jest zarówno na regiony rozwinięte, na przykład w celu zwiększenia ich konkurencyjności, jak również na regiony opóźnione z konkretnymi problemami rozwojowymi². W tym kontekście sformułowany został nowy paradygmat polityki regionalnej, która opiera się na kompleksowej i dedykowanej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów, które determinują różne reakcje na dynamicznie zachodzące procesy przemian społeczno-gospodarczych. Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny³. Po drugie skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten, kto wie, jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej⁴.

Właściwe podejście ukierunkowane terytorialnie – w postaci nowej polityki spójności – skoncentrowane na dobrobycie obywateli to takie, które rozumie stosunek ludzi do miejsca, szanuje i jest świadome ich potrzeb, odpowiada na te potrzeby za pomocą konkretnych rozwiązań i inicjatyw na danym terytorium, wzmacnia współpracę między terytoriami w oparciu o przewagi komparatywne, odpowiednio modyfikuje ramy prawne, normatywne i administracyjne – podejście, które zachęca do szerszej integracji terytoriów poza granicami administracyjnymi, a nie do fragmentacji terytorialnej i inwestycyjnej⁵.

W świetle nowego podejścia oraz zmian zachodzących we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej istotne jest dążenie do poszukiwania optymalnych i efektywnych rozwiązań, których celem będzie dynamizacja procesów przyczyniających się do wzrostu jakości życia społeczności lokalnych, regionalnych. Skuteczność tych działań zależy od stworzenia przez samorządy solidnych podstaw infrastrukturalnych i instytucjonalnych, w których określone zostaną środki i narzędzia wsparcia. Aby założenia te mogły być spełnione, władze samorządowe powinny dążyć do zacieśniania współpracy i eliminacji

² M. Rose Olfert i in., *Places for place-based policies*, Documento de Trabajo Nr 79 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile 2015, s. 5.

³ P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 41: 31–50 2018, s. 32.

⁴ F. Barca i in. 2012. *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, *Journal of Regional Science*, 52, 1, 2012, s. 134–152.

⁵ *Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies. Synthesis Report*, ESPON, Bułgaria 2018, s. 6.

konkurencji pomiędzy kooperującymi podmiotami, w szczególności w pozyskiwaniu środków unijnych. Perspektywa finansowa na lata 2014-2020 dała możliwość zastosowania w ramach środków unijnych nowego mechanizmu, który wspiera podejście terytorialne umożliwiające realizację zintegrowanych pakietów inwestycji w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Aktualny stan wdrażania środków unijnych umożliwia podjęcie próby oceny ZIT jako instrumentu rozwoju terytorialnego, na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020). Dlatego też głównym celem artykułu jest ocena ZIT na tle innych działań wdrażanych w Programie oraz w kontekście realizacji celów przyjętych dla ZIT.

Główna metoda badawcza wykorzystana na potrzeby przedmiotowego artykułu wynika ze złożonego charakteru zjawiska. Obejmuje przede wszystkim studia literaturowe, analizę danych zastanych pochodzących z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz obserwację uczestniczącą podczas przygotowania dokumentów operacyjnych dla perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 oraz ich wdrażania. Metody (studia literatury oraz obserwacja) wyznaczały też wykorzystane źródła informacji (dokumenty i publikacje).

1. Polityka Spójności 2014-2020, a Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Aktualna reforma polityk finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oparta jest na założeniu ściślejszej koordynacji polityk unijnych z krajowymi oraz wzmacnianiu współzależności wybranych dziedzin interwencji publicznej. Główne kierunki reformy dotyczą m.in.:

- funkcjonalnej integracji wielu dziedzin polityki publicznej dla realizacji wspólnych celów wynikających ze strategii *Europa 2020*;
- odejście od logiki linii demarkacyjnej na rzecz logiki wspólnych rozwiązań;
- wprowadzenie nowych mechanizmów na rzecz koncentracji interwencji;
- zaostrzenie rygorów dotyczących osiągnięcia wyników (warunkowość, rezerwa wykonania, wstrzymanie/ anulowanie środków);
- zaostrzenie rygorów dotyczących zdolności instytucjonalnych (warunkowość ex-ante, akredytacja)⁶.

Spójność terytorialna jest nowym, istotnym wymiarem polityki spójności po 2013 r. Doświadczenia związane z wdrażaniem polityki spójności do 2013 r. pokazały, że wskazana byłaby realizacja interwencji zintegrowanych zarówno obszarowo jak i tematycznie. Na tle prowadzonej dyskusji o założeniach polityki

⁶ I. Kowalska, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w formule Polityki Spójności 2014-2020*, Studia Ekonomiczna i Regionalne, Volume 10, No. 1, 2017, s. 38.

spójności, bardzo ważna jest również kwestia wzmocnienia wymiaru miejskiego. Wyraz tego podejścia uwidoczniiony jest m.in. w:

- deklaracji z Toledo Ministrów państw członkowskich UE dotyczący roli miast w Strategii Europa 2020;
- V Raporcie Kohezyjnym podkreślono rolę miast i podejścia funkcjonalnego;
- podczas prezydencji węgierskiej Rady UE analizowano rolę miast w kontekście wyzwań demograficznych oraz zmian klimatycznych;
- podczas prezydencji polskiej przygotowano raport nt. miast w Polityce Spójności;
- raporcie Komisji Europejskiej: *Cities of tomorrow*⁷.

Miasta są identyfikowane jako główne ośrodki rozwoju regionów, które dzięki dyfuzji i integracji funkcjonalnej z otaczającymi obszarami zapewnią zwiększenie możliwości rozwojowych mieszkańcom obszarów wiejskich i mniejszych miast położonych w ich pobliżu⁸. Miasta pełnią funkcje rdzeni dla ZIT, które są szczególnie ważne dla celów strategii *Europa 2020* i mają mieć:

- wyznaczone terytorium dysponujące zintegrowaną strategią rozwoju terytorialnego;
- terytorium dysponujące listą działań do wykonania;
- niezbędne rozwiązania zarządcze⁹.

2. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce

Początkiem ZIT w Polsce było powstanie ekspertyzy o delimitacji funkcjonalnych obszarów na potrzeby ZIT¹⁰ oraz „Zasad realizacji ZIT w Polsce”. Realizacja ZIT w Polsce ma na celu¹¹:

- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie;
- zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności.

⁷ Ibidem, str. 38.

⁸ M. Kozak, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 50 (2/2017), 2017, s. 278.

⁹ *Integrated Territorial Investment* (factsheet), European Commission, Belgium, 2014, s. 2.

¹⁰ P. Sleszyński *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013.

¹¹ *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 4.

W swoim podejściu do ZIT Polska skoncentrowała się raczej na największych aglomeracjach wojewódzkich, wiążąc ZIT z polityką miejską, nawet jeśli Umowa Partnerstwa dopuszczała też ZIT subregionalne i podkreślała, że można na wszystkie wydać co najmniej 5,2% Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i 2,4% Europejskiego Funduszu Społecznego¹². ZIT mają zastosowanie do pobudzania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Tym samym miasta i ich obszary funkcjonalne podlegają szczególnemu wsparciu, a ich regionalne znaczenie może wzrosnąć. Jednym z warunków realizacji wymiaru terytorialnego polityki rozwoju, w tym stosowania ZIT, jest formalne wyodrębnienie i powołanie w strukturze funkcjonalno-przestrzennej obszarów funkcjonalnych. ZIT zostały bowiem dedykowane obszarom funkcjonalnym, w szczególności miejskim. W Polsce wyznaczono cztery typy miejskich obszarów funkcjonalnych, ukształtowane wokół ośrodków¹³:

- wojewódzkich, w tym metropolitalnych;
- regionalnych, tj. miast niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale pełniących ważne funkcje administracyjne, gospodarcze, społeczne, a także mających duży potencjał dla rozwoju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- subregionalnych, tj. miast liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców, pełniących ważne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym województw;
- lokalnych, tj. miast liczących poniżej 50 tys. mieszkańców, koncentrujących funkcje gospodarcze i służących obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym.

Do głównych celów realizowanych przy pomocy Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych zaliczyć należy przede wszystkim promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych, a także wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz wsparcie lokalnego rozwoju dzięki realizacji najistotniejszych inwestycji¹⁴. Praktyka funkcjonowania ZIT pokazała, że warto szczególnie zatroszczyć się o to, by zwiększyć efektywność podejmowanych inwestycji poprzez realizację zintegrowanych projektów, odpowiadających w sposób kompleksowy potrzebom społecznym i rozwiązujących problemy miast oraz obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Istotną rolę odgrywa także precyzyjne dopasowanie środków pomocowych z Unii Europejskiej do potrzeb oraz potencjałów poszczególnych typów regionów w Polsce, a także zwiększenie wpływu miast i obszarów

¹² *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2014, s. 216.

¹³ *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (KPZK 2030)*, Rada Ministrów, Warszawa 2011, s. 159.

¹⁴ E. Szafranek, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 32: 81–94, 2015, s. 82.

powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań, wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności¹⁵.

Przygotowując narzędzie, jakim są ZIT założono, że uruchomienie środków w tej formule będzie możliwe jedynie w przypadku spełnienia określonych warunków. Po pierwsze, musi nastąpić powołanie Związku ZIT, następnie przyjęcie jego strategii. Przygotowana strategia powinna zawierać przede wszystkim: diagnozę obszaru, oczekiwane rezultaty i cele realizacji ZIT, źródła finansowania strategii oraz wstępną listę wybieranych w trybie pozakonkursowym projektów. Warunkiem koniecznym jest zawarcie umowy lub porozumienia, które będzie zawierało zakres zadań powierzonych do realizacji między właściwą instytucją zarządzającą programami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej, a Związkiem ZIT¹⁶.

Tabela 1. Alokacja środków UE na „województwie” ZIT ze środków RPO 2014-2020

Województwo	Łącznie ZIT wojewódzkie [mln euro]	Z tego EFRR	Z tego EFS
Dolnośląskie	173,0	155,9	17,1
Kujawsko-pomorskie	153,8	135,7	18,1
Lubelskie	105,4	93,3	12,1
Lubuskie	66,6	58,9	7,7
Łódzkie	203,5	180,2	23,3
Małopolskie	229,9	201,5	28,4
Opolskie	46,0	40,9	5,1
Podkarpackie	70,8	62,8	8,0
Podlaskie	75,8	67,2	8,6
Pomorskie	215,8	189,4	26,4
Śląskie	484,0	421,7	36,8
Świętokrzyskie	62,3	56,5	5,8
Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	3,1
Wielkopolskie	178,6	158,4	20,2
Zachodniopomorskie	109,1	97,9	11,2
RAZEM 15 województw	2220,0	1971,2	248,8
Mazowieckie	164,8	141,1	23,7
RAZEM 16 województw	2384,8	2112,3	272,6

Źródło: M. Kozak, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 50 (2/2017), 2017, s. 280.

Wielkość finansów ZIT miała duży wpływ na poziom zainteresowania ze strony jednostek administracji terytorialnej oraz stopień i tempo ich dostosowań do wymogów UE. Zasady realizacji ZIT w Polsce zostały ostatecznie określone w Umowie Partnerstwa. W ośrodkach subregionalnych obszar funkcjonalny miał zostać wyznaczony przez zainteresowane samorządy a ich działania finansowane

¹⁵ M. Gwizda, M. Kosewska-Kwaśny, Sz. Żółciński (red.), *Fundusze UE 2014–2020*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 99–100.

¹⁶ *Ibidem*, str. 110.

z RPO¹⁷. W tabeli 1 wskazane zostały alokacje środków UE dla ZIT miast wojewódzkich w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych. Debata nad wielkością kwot dla ZIT była jednym z głównych powodów opóźnień w pracach nad strategiami ZIT. Dodatkowe źródła wsparcia ZIT obok regionalnych programów operacyjnych to programy operacyjne Infrastruktura i Środowisko, Polska Wschodnia i Pomoc Techniczna.

ZIT finansowane są głównie ze środków wyodrębnionych w osiach priorytetowych regionalnych programów operacyjnych finansowanych z dwóch funduszy strukturalnych. Zarządzane są przez Związek ZIT, który tworzony jest w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) albo przez JST na podstawie umowy albo porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT¹⁸.

Warunkiem realizacji ZIT jest posiadanie strategicznego dokumentu, w którym określone są cele, zasady współpracy, kierunki rozwoju, najważniejsze działania oraz przedsięwzięcia do zrealizowania wynikające z analizy barier oraz potencjałów rozwojowych. Zgodnie z założeniami, strategia finansowana jest z regionalnego programu operacyjnego (przez EFRR i EFS), a ponadto wynikające ze Strategii ZIT projekty o charakterze komplementarnym do projektów wspieranych przez RPO w formule ZIT mogą uzyskać wsparcie z programów krajowych (przede wszystkim z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020)¹⁹. Założeniem strategii realizacji ZIT jest to, że za przygotowanie projektów mają odpowiadać władze szczebla lokalnego, gdyż to one najlepiej znają lokalne uwarunkowania, a opracowane przez nie projekty będą najlepiej odpowiadać na ich potrzeby rozwojowe. Odpowiedzialność samorządów lokalnych za inwestowanie unijnych środków zostanie tym samym znacznie zwiększona²⁰.

3. ZIT jako narzędzie realizacji polityki spójności w województwie warmińsko-mazurskim

W Umowie partnerstwa zawarte jest zobowiązanie Polski do uwzględnienia ważnych typów obszarów w realizacji polityk. Regionalne programy operacyjne uwzględniać powinny potencjały oraz bariery poszczególnych terytoriów, a także uwzględniać dostosowanie interwencji do ich specyfiki. ZIT w RPO WiM

¹⁷ *Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_partnerstwa_zmieniona_012016-3.pdf (dostęp 20.04.2020), s. 214.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz. U. 2014 poz. 1146.

¹⁹ *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 3.

²⁰ *Fundusze UE 2014-2020*, M. Gwizda, M. Kosewska-Kwaśny, Sz. Żółciński (red.), C. H. Beck, Warszawa, 2014, s. 99-100.

2014-2020 zgodnie z założeniami ma być realizowane głównie poprzez terytorialną koncentrację wsparcia w Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI)²¹ państwa i związanych z nimi OSI uwzględnionych w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* w celu osiągnięcia oczekiwanych efektów interwencji²².

Miasta i aglomeracje miejskie są niezwykle ważnym elementem systemu przestrzenno-gospodarczego kraju. Określenie ich znaczenia dla regionalnych oraz krajowych gospodarek wymaga uprzedniego określenia zasięgu przestrzennego ich oddziaływania. Dlatego właśnie delimitacja tych obszarów stanowi niezwykle ważne zagadnienie, nie tylko z teoretycznego, lecz także z praktycznego punktu widzenia²³. W RPO WiM 2014-2020 ZIT realizowane są na terenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) trzech miast: Olsztyna, Elbląga i Ełku. Wskazane miasta są głównymi ośrodkami wzrostu w województwie i pełnią niezwykle istotną rolę w dążeniu do poprawy spójności przestrzennej, społecznej i ekonomicznej regionu.

Obszar ZIT dla MOF Olsztyna został określony w *Zasadach realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*. Obszar ten obejmuje rdzeń MOF tj. miasto Olsztyn oraz strefę zewnętrzną MOF czyli gminy graniczące bezpośrednio z obszarem miasta Olsztyn (Jonkowo, Dywity, Barczewo, Purda, Stawiguda i Gietrzwałd). Jednocześnie obszar ten pokrywa się z OSI Aglomeracja Olsztyna wyznaczonym w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*. Wsparcie w ramach ZIT dla MOF Olsztyna uzasadnione zostało w *Strategii województwa* potrzebą wzmocnienia konkurencyjności krajowej i międzynarodowej stolicy województwa oraz jej obszaru funkcjonalnego.

Przedsięwzięcia realizowane w ramach ZIT Olsztyna mają przyczyniać się do osiągnięcia rezultatów wskazanych w Strategii dla OSI Aglomeracja Olsztyna tj.:

- wzrost funkcji metropolitalnych Olsztyna (np. usług medycznych i rehabilitacyjnych czy kulturowych, centrum naukowo-technologiczne, wysoka specjalizacja naukowa);
- wzmocnienie funkcji gospodarczych (atrakcyjność inwestycyjna i turystyczna);
- rozwój zintegrowanego systemu komunikacyjnego obejmującego aglomerację;
- wzrost jakości życia i rozwój środowiska dla ludzi kreatywnych;

²¹ Zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego obszar strategicznej interwencji to wyodrębniony przestrzennie obszar, wobec którego wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz który ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywiera lub może w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.

²² *Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020)*. 2015. Olsztyn, s. 227.

²³ M. Bogdański, *Delimitacja obszaru aglomeracji olsztyńskiej*. *Ekonomia XXI wieku*, 1 (1), 2014, s. 71.

- rewitalizacja społeczno-gospodarcza.

Obszar ZIT dla miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF) Elbląga został wyznaczony na obszarze OSI Ośrodki Subregionalne – Elbląg. Obszar ten obejmuje rdzeń MOF – miasto Elbląg – oraz strefę zewnętrzną MOF – Gminę Elbląg, Gminę Gronowo Elbląskie, Gminę Markusy, Gminę Milejewo, Miasto i Gminę Młynary, Miasto i Gminę Pasłęk oraz Miasto i Gminę Tolkmicko. Obszar ZIT dla miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF) Ełku został wyznaczony na obszarze OSI Ośrodki Subregionalne – Ełk. Obszar ten obejmuje rdzeń MOF – miasto Ełk – oraz strefę zewnętrzną MOF – gminę wiejską Ełk otaczającą obszar miasta. Wybór ww. gmin podyktowany był zapisami *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, które wskazują na te gminy jako obszar koncentracji interwencji w najbliższych latach.

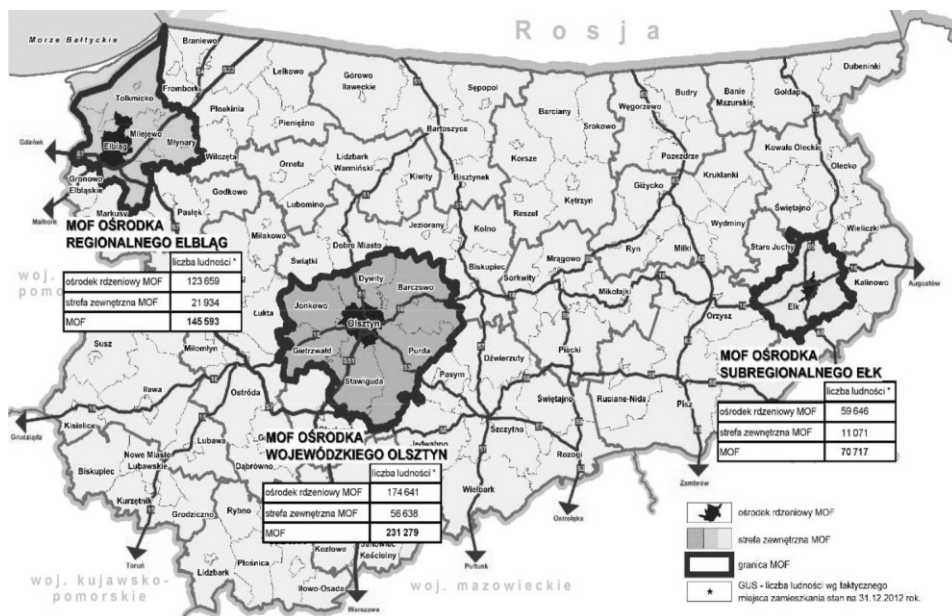
Wsparcie w ramach ZIT dla MOF Elbląga i Ełku uzasadnione zostało w *Strategii województwa* potrzebą wzmocnienia konkurencyjności województwa poprzez rozwój ośrodków subregionalnych oraz ich obszarów funkcjonalnych. Przedsięwzięcia realizowane w ramach ZIT miejskiego obszaru funkcjonalnego Elbląga i Ełku muszą przyczyniać się do osiągnięcia rezultatów wskazanych w Strategii dla OSI Ośrodki subregionalne czyli:

- wzrost funkcji subregionalnych Elbląga (gospodarczych, społecznych, w tym edukacyjnych, kulturowych i medycznych)²⁴;
- wzrost konkurencyjności gospodarczej w kraju i za granicą;
- podniesienie poziomu kapitału społecznego;
- wzrost różnorodności i dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku,
- rewitalizacja społeczno-gospodarcza;
- intensyfikacja współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej;
- wykształcenie wyrazistych funkcji społeczno-gospodarczych miasta.

Do wyliczenia alokacji środków finansowych przeznaczonych na realizację ZIT Olsztyna, Elbląga i Ełku w RPO WiM 2014-2020 przyjęto dla wszystkich trzech MOF taką samą metodologię liczenia. We wszystkich, na jednego mieszkańca przypada taka sama kwota środków, które przeznaczone są na realizację ZIT, a ponadto alokacja przeznaczona na każdy ZIT jest sumą środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w takiej samej proporcji jaką zastosowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do budżetu RPO WiM 2014-2020 (27,89% EFS wobec 72,11% EFRR).

²⁴ Funkcje subregionalne – funkcje wzmacniające powiązania obszaru z subregionem.

Rys. 1. Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Elbląga i Elku



Źródło: Model Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2014-2020. 2013. s. 7.

Do obliczenia kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych ZIT w woj. warmińsko-mazurskim uwzględniono dodatkową alokację RPO z rezerwy programowej funduszy przeznaczonych na realizację ZIT dla Olsztyna²⁵.

Tabela 2. Środki na realizację ZIT dla MOF Olsztyna, Elbląga i Elku (w euro) w RPO WiM 2014-2020

Wyszczególnienie	Olsztyn	Elbląg	Elk	Razem
Liczba ludności MOF	231 279	145 593	70 717	447 589
EFRR	41 000 000,00	26 502 472,34	12 872 702,23	81 475 174,57
EFS	16 283 025,93	10 250 366,85	4 978 777,77	31 512 170,55
Łączna alokacja	58 383 025,93	36 752 839,19	17 851 480,01	112 987 345,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie Model Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2014-2020. 2013. s. 6-7.

²⁵ Model Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2014-2020 Olsztyn 2013, s. 5-6.

4. Aktualny stan realizacji ZIT w RPO WiM 2014-2020

Punktem wyjścia do określenia zakresu tematycznego ZIT w województwie warmińsko-mazurskim możliwego do wsparcia w ramach RPO WiM 2014-2020 były atuty i słabości OSI Aglomeracja Olsztyna i OSI Ośrodki subregionalne zidentyfikowane w *Strategii województwa*²⁶ oraz wskazane dla tych obszarów oczekiwane efekty interwencji. Następnie na oczekiwane efekty interwencji w tych OSI nałożone zostały kierunki interwencji możliwe do realizacji w ramach *Strategii MOF/ZIT* wskazane we wspomnianych już *Zasadach realizacji ZIT w Polsce*. Powstała w ten sposób macierz możliwych obszarów działań, które po uzgodnieniach z poszczególnymi związkami ZIT wspierane są w ramach dedykowanych im działań/poddziałów RPO WiM.

Według aktualnych danych²⁷ na temat realizacji RPO WiM 2014-2020, w formule ZIT realizowane są 153 projekty o łącznej wartości 629.236.700 zł (w tym wartość dofinansowania UE wynosi 428.623.149 zł). Najwięcej, bo 84 projekty, realizowane są w ramach ZIT Olsztyna (łącznie 338.489.917 zł, w tym dofinansowanie UE 233.937.710 zł), 36 Elbląga (201.441.366 zł; 136.247.959 zł) i 33 Ełku (89.305.416 zł; 58.437.479 zł). Analiza postępu realizacji RPO WiM 2014-2020 dokonywana jest z reguły w trzech wymiarach: kontraktacji, wydatkowania i certyfikacji. Kontraktacja to odsetek wartości podpisanych umów o dofinansowanie w stosunku do alokacji programu. Poziom wydatkowania wskazuje na odsetek wartości wniosków o płatność beneficjentów w stosunku do alokacji, natomiast certyfikacja to odsetek wartości wniosków przekazanych do Komisji Europejskiej w stosunku do alokacji. Stan realizacji RPO WiM 2014-2020 przedstawia się następująco: kontraktacja – 76,9%, wydatkowanie – 36,7%, certyfikacja – 38,7%. Na tle całego Programu, poziom realizacji ZIT wypada lepiej. Kontraktacja dla ZIT ogółem jest wyższa niż dla całego Programu i wynosi 85,2%, w tym kontraktacja dla ZIT Olsztyna i Elbląga jest również wyższa (rys. 2).

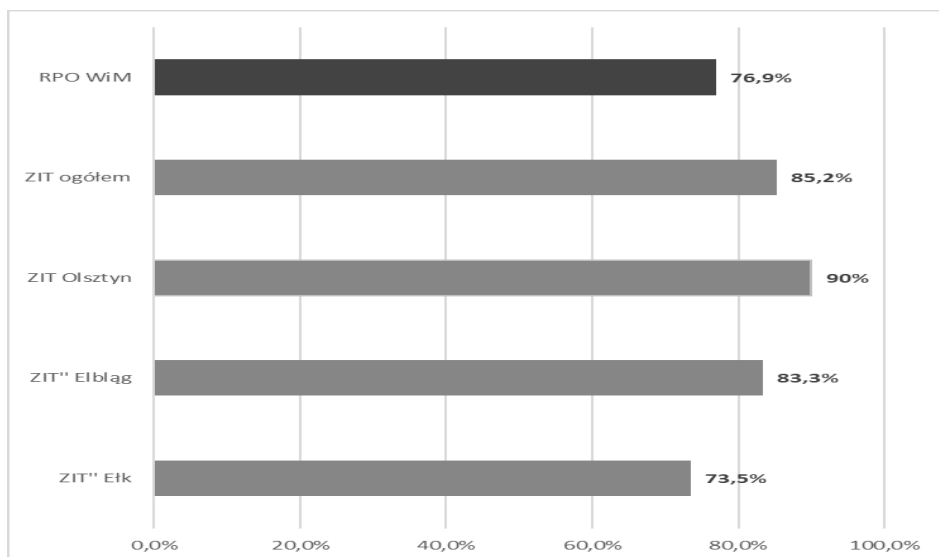
Z analizy wydatkowania wynika, że również w tym wymiarze realizacja w formule ZIT wypada lepiej, niż dla całego programu. Poziom wydatkowania dla ZIT łącznie jest wyższy niż dla Programu i wynosi 39,8%, w tym dla ZIT Ełku i Olsztyna jest znacznie wyższy (rys. 3).

Analiza certyfikacji potwierdza sprawniejszą realizację ZIT niż Programu w całości. Poziom certyfikacji w formule ZIT ogółem wynosi 44,2% i zarówno dla ZIT ogółem, jak i dla wszystkich ZIT indywidualnie, poziom ten jest wyższy niż dla całego Programu (rys. 4).

²⁶ Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 r., Olsztyn 2013.

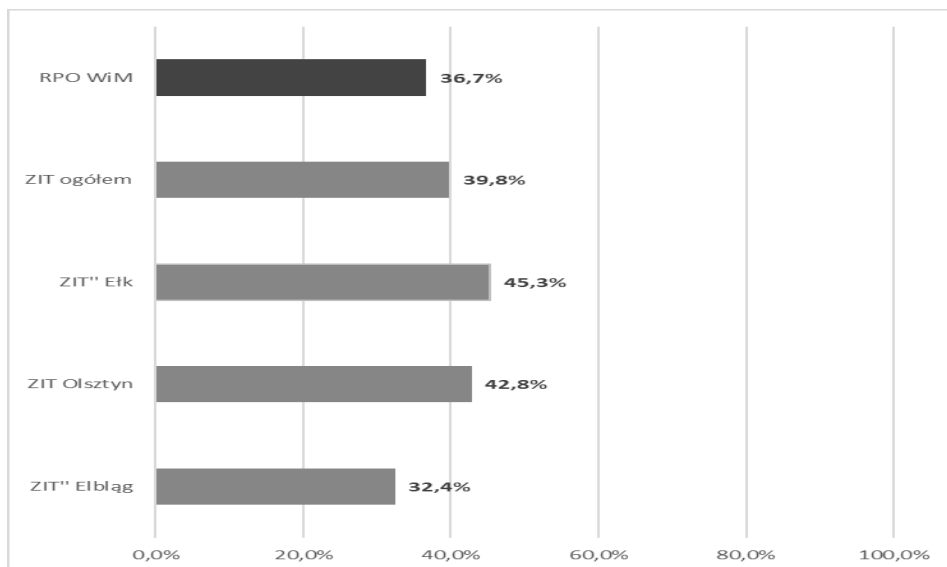
²⁷ Wg danych z Urzędu Marszałkowskiego na dzień 15 kwietnia 2020 r.

Rys. 2. Poziom kontraktacji RPO WiM 2014-2020 i ZIT



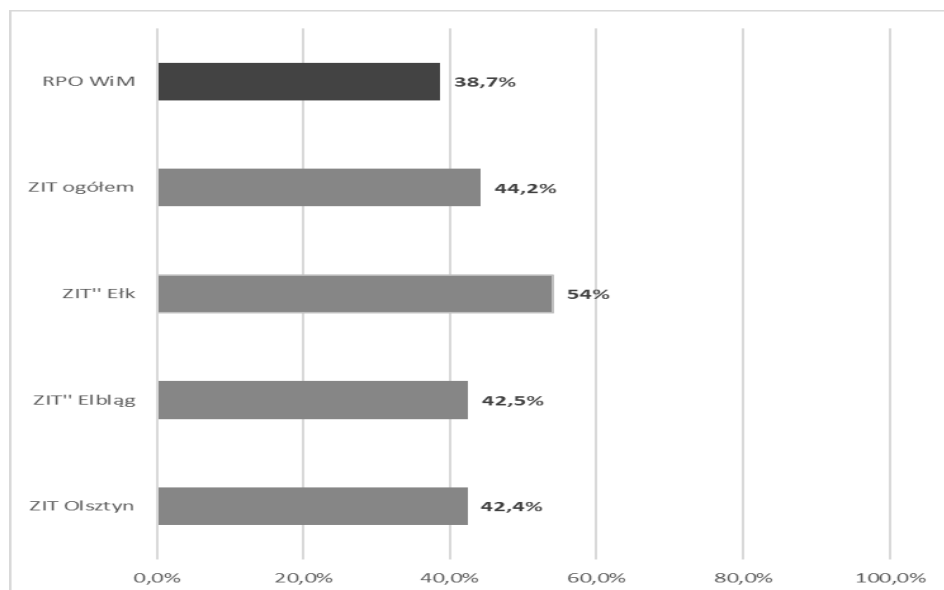
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

Rys. 3. Poziom wydatkowania RPO WiM 2014-2020 i ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

Rys. 4. Poziom certyfikacji RPO WiM 2014-2020 i ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

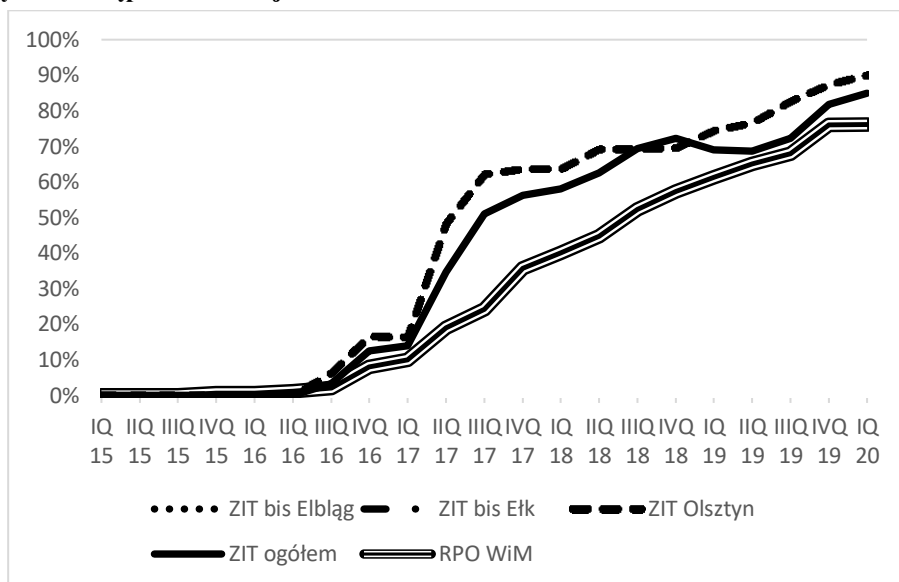
Oprócz aktualnego stanu realizacji RPO WiM 2014-2020 w formule ZIT, analizie poddano również dane historyczne z postępu wdrażania Programu tj. dane o kwartalnych poziomach kontraktacji, wydatkowania i certyfikacji dla całego Programu oraz działań w formule ZIT od 2015 r. W zdecydowanej większości analizowanego okresu poziom kontraktacji dla ZIT ogółem oraz indywidualnie dla ZIT Olsztyna, Elbląga i Ełku był wyższy niż dla całego Programu (rys. 5).

W przypadku postępów w wydatkowaniu środków, tempo było podobne dla ZIT ogółem oraz całego Programu. Postęp w wydatkowaniu ZIT Ełku był większy niż dla całego Programu, natomiast na podobnym poziomie dla ZIT Olsztyna i nieco wolniej dla ZIT Elbląga (rys. 6).

Certyfikacja dla ZIT ogółem postępowała szybciej niż dla całego Programu. W większości analizowanego okresu, poziom certyfikacji dla ZIT indywidualnie był również wyższy niż dla całego Programu (rys. 7).

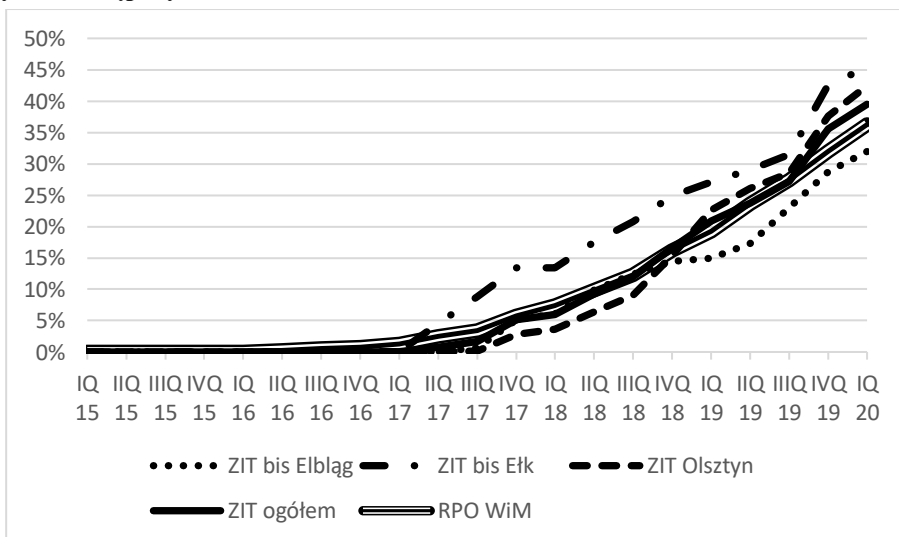
Tempo wdrażania środków Unii Europejskiej w ramach RPO WiM 2014-2020 przeznaczonych na realizację działań w formule ZIT jest wyższe niż średnie tempo wdrażania środków poza tą formułą. Może to świadczyć o tym, że wsparcie przewidziane w formule ZIT jest lepiej dostosowane do zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych obszarów funkcjonalnych niż objętych.

Rys. 5. Postęp kontraktacji RPO WiM 2014-2020 i ZIT



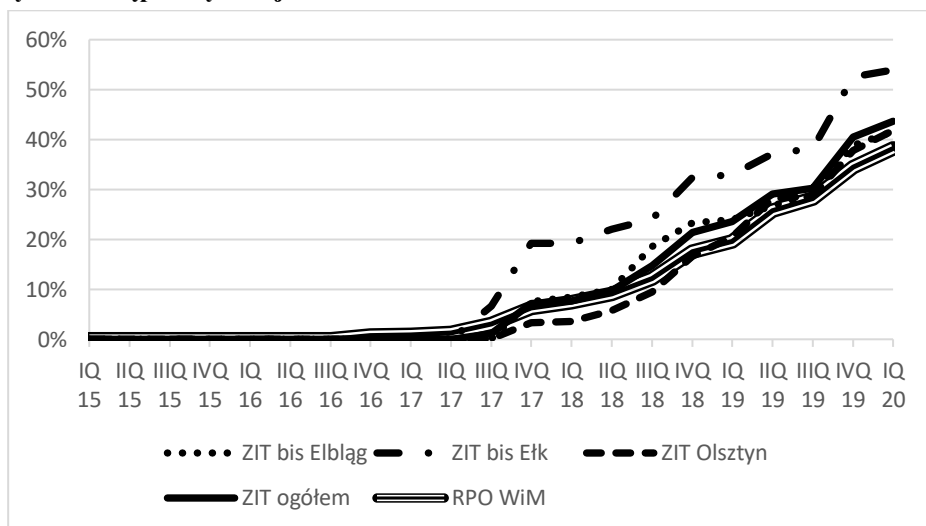
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

Rys. 6. Postęp wydatkowania RPO WiM 2014-2020 i ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

Rys. 7. Postęp certyfikacji RPO WiM 2014-2020 i ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wg. stanu na dzień 15.04.2020 r.

Projekty realizowane w formule ZIT w RPO WiM 2014-2020 koncentrują się na najważniejszych kwestiach problemowych MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku. W ich ramach przebudowanych zostanie blisko 100 km linii komunikacji miejskich, zakupionych zostanie 13 jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej. Realizacja projektów w ramach osi priorytetowej Efektywność energetyczna RPO WiM 2014-2020 przyczyni się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o blisko 100.000 MgCO₂/rok. Dzięki projektom realizowanym w ramach osi priorytetowej Infrastruktura transportowa powstanie blisko 15 km nowych dróg, a ponad 40 km zostanie przebudowanych lub zmodernizowanych. Projekty wspierające podmioty lecznicze umożliwią objęcie lepszymi usługami zdrowotnymi ponad 2,7 mln mieszkańców województwa, a środki wydatkowane w ramach osi priorytetowej Obszary wymagające rewitalizacji umożliwią ponad 33 tys. m² otwartej przestrzeni utworzonej lub rekultywowanej na obszarach miejskich. Ponadto, wsparciem z Europejskiego Funduszu Społecznego objętych zostanie blisko 3 tys. osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a ponad 700 z nich znajdzie zatrudnienie po zakończeniu projektu. Wsparciem objęci będą również nauczyciele i uczniowie. 433 nauczycieli i blisko 3,5 tys. uczniów dzięki projektom realizowanym w formule ZIT uzyska kwalifikacje lub nabędzie kompetencje po opuszczeniu programu. Powyższe potwierdza zgodność z przyjętymi dla ZIT kierunkami wsparcia tj. m.in.²⁸:

²⁸ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/> (dostęp 18.04.2020).

- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego;
- poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta;
- wspierania efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;
- wzmacniania rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym.

W województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak w Polsce, ZIT realizowane są przy bardzo ambitnych założeniach, niespotykanych w innych krajach UE, tj. dotyczą nie tylko samych miast, ale także ich obszarów funkcjonalnych. Ponadto angażują środki z dwóch funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Zgodnie z założeniami ZIT realizowany jest w ramach specjalnie wydzielonej alokacji w każdym z 16 programów regionalnych (RPO) oraz pośrednio w ramach programów krajowych (projekty komplementarne finansowane z Programu Infrastruktura i Środowisko (POIŚ) i Programu Polska Wschodnia (POPW)), co – według założeń – miało pozwolić na realizację rzeczywiście zintegrowanych projektów finansowanych z różnych źródeł. Z obserwacji i doświadczenia wdrożeniowego wynika, że projekty komplementarne często są kluczowe dla realizacji strategii ZIT i stanowią punkt odniesienia dla projektów zintegrowanych. Zwiększają również możliwość koordynacji polityki spójności z wykorzystaniem ZIT. Spełniają zatem jeden z podstawowych celów ZIT tj. zwiększają efektywność podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

Dodatkowa alokacja w ramach POIŚ i POPW przeznaczona na wsparcie ZIT miast wojewódzkich jest niewątpliwą zachętą do podjęcia i pogłębienia współpracy w ramach Związku ZIT. Dostęp do takich funduszy może motywować do podejmowania kolejnych wspólnych działań przez samorządy. Dotychczasowe działania wdrożeniowe charakteryzował niski udział komponentu konkurencji między partnerstwami w budowaniu współpracy. Dalszy rozwój współpracy może być motywowany poprzez zwiększanie czynnika konkurencji o środki między MOF na zasadach spełniania wymogów z zakresu rozwiązywanie kluczowych problemów MOF.

Zarówno w województwie warmińsko-mazurskim, jak i pozostałych województwach, trwałe partnerstwa funkcjonują przede wszystkim w MOF,

w których istniały tradycje współpracy przed uruchomieniem ZIT²⁹. Niewątpliwie realizacja projektów w formule ZIT umożliwiła zbudowanie sieci kontaktów i współpracy między samorządami. Jedną z podstaw współpracy jest świadomość korzyści z niej płynących. Dalsze kontynuowanie wsparcia rządowego dla ZIT, które pełniłoby również funkcję informacyjną – pokazywałoby poparcie władz centralnych dla idei zarządzania metropolitalnego. Wpisuje się to w realizację celu ZIT jakim jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych.

Podsumowanie

Aktualny stan wdrażania środków unijnych umożliwia ocenę realizacji ZIT jako instrumentu rozwoju terytorialnego. Tempo wdrażania środków Unii Europejskiej przeznaczonych na realizację działań w formule ZIT jest wyższe niż średnie tempo wdrażania środków poza tą formułą. Może to świadczyć o tym, że wsparcie przewidziane w formule ZIT jest lepiej dostosowane do zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych obszarów funkcjonalnych nią objętych. Realizacja ZIT jest zgodna z przyjętymi dla niej celami tj.:

- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie;
- zwiększenie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności.

W tym kontekście zasadnym jest kontynuowanie zewnętrznego wsparcia dla miejskich obszarów funkcjonalnych w formule ZIT w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027. Pamiętać jednak należy, że obecnie obowiązująca delimitacja ZIT jest wynikiem analiz danych głównie z lat 2011-2012. Mając to na uwadze, w przypadku podjęcia decyzji o kontynuacji wspierania obszarów funkcjonalnych miast w kolejnej perspektywie finansowej funduszy UE (2021-2027) konieczne będzie ponowne przeanalizowanie i być może dokonanie nowej delimitacji przestrzennej.

²⁹ *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020*, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2019.

Literatura

1. Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1: 134–152.
2. Bogdański M., *Delimitacja obszaru aglomeracji olsztyńskiej*. *Ekonomia XXI wieku*, 1 (1), 2014.
3. Churski P., *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 41: 31–50 2018.
4. *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020*, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2019.
5. Gwizda M., Kosewska-Kwaśny M., Żółciński S. (red.), *Fundusze UE 2014–2020*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
6. Kowalska I., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w formule Polityki Spójności 2014-2020*, *Studia Ekonomiczna i Regionalne*, Vol.10, No. 1, 2017.
7. Kozak M., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 50 (2/2017), 2017.
8. Rose Olfert M., Berdegue J. Escobal J., Jara B., Modreago F., *Places for place-based policies*, Documento de Trabajo Nr 79 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile 2015.
9. Szafranek E., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 32: 81–94, 2015.
10. Śleszyński P., *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2013.
11. *Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies*. Synthesis Report, ESPON, Bułgaria 2018.

Akty prawne

1. *Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2014.
2. *Integrated Territorial Investment* (factsheet), European Commission, Belgium, 2014.
3. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. 2012. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

4. *Model Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2014-2020*. Olsztyn 2013.
5. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020)*, 2015, Olsztyn.
6. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Olsztyn 2013.
7. *Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 2016 https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_partnerstwa_zmieniona_012016-3.pdf (dostęp 20.04.2020).
8. *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, (Dz. U. 2014 poz. 1146).
9. *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2015.

Integrated Territorial Investments – experience in implementation

Territorial cohesion is a new, significant dimension of cohesion policy after 2013. On the other hand, integrated territorial investment (ITI), as assumed, is an instrument of territorial development particularly important for achieving the objectives of the Europe 2020 strategy. Also at the regional level, they are to contribute to the development of major cities and have a positive impact on the development of entire regions. The current state of implementation of EU funds makes it possible to assess ITI against the background of other measures implemented in regional operational programs and in terms of their objectives. This is important for the ongoing discussion on the possible continuation of external support for urban functional areas in the ITI formula in the future financial perspective of the European Union for 2021-2027.

Rola parków technologicznych w rozwoju regionów na przykładzie Elbląskiego Parku Technologicznego

Streszczenie

Celem rozdziału jest ocena efektów funkcjonowania polskich parków technologicznych. Przedstawiono znaczenie parków technologicznych i ich wpływ na rozwój gospodarczy regionu, w którym funkcjonują. Opisano działalności parków technologicznych w Polsce. Szczegółowo scharakteryzowano funkcjonowanie Elbląskiego Parku Technologicznego oraz omówiono działania podejmowane przez park dla rozwoju przedsiębiorczości w mieście i regionie.

Słowa kluczowe

innowacje; inkubator przedsiębiorczości; park technologiczny; transfer technologii

Wstęp

Jednymi z najważniejszych *instytucji otoczenia biznesu* (IOB) wspierających rozwój przedsiębiorczości na poziomie regionalnym są parki technologiczne. Należą one do – obok inkubatorów przedsiębiorczości i centrów transferu technologii – grupy narzędzi instytucjonalnego zaplecza umożliwiającego komercjalizację badań naukowych, współpracę naukowo-badawczą i transfer technologii, bez których rozwój innowacyjności i przedsiębiorczości byłby znacznie ograniczony¹.

Zgodnie z powszechnie przyjmowaną definicją *park technologiczny* jest wyodrębnioną jednostką, której działalność polega na udzielaniu wsparcia przedsiębiorstwom wykorzystującym nowoczesne technologie, w szczególności mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom – poprzez udostępnianie infrastruktury technicznej i laboratoryjnej na zasadach preferencyjnych. Prowadząc kompleksowy system wsparcia, parki technologiczne umożliwiają przedsiębiorcom korzystanie z usług doradczych w zakresie rozwoju, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac

¹ M. Huczek, *Parki naukowo-technologiczne a rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, nr 2, s. 47-60, 2007.

rozwojowych w innowacje technologiczne². System ten oparty jest na komplementarnych i następujących po sobie etapach wsparcia obejmujących³:

- *preinkubację* – wsparcie na wczesnym etapie tworzenia przedsiębiorstwa – polegającą m.in. na ocenie potencjału pomysłu, pomocy w zakresie budowy prototypu, pozyskiwania finansowania załączkowego;
- *inkubację* – realizowaną na etapie start-upów, polegającą m.in. na działaniach w zakresie: ograniczenia kosztów założycielskich (np. preferencyjne stawki czynszu), dostarczania pakietu usług doradczych, wsparcia w prowadzeniu firmy;
- *akcelerację* – dotyczącą urynkowienia produktu poprzez wsparcie wejścia na rynek, promocję i marketing, współpracę z instytucjami B+R oraz komercjalizację technologii.

Warto zauważyć, że pojęcie „park technologiczny” bywa pojęciem ogólnym stosowanym do opisywania podmiotów różnego rodzaju w tym parków badawczych, naukowych, naukowo-badawczych, naukowo-technologicznych, czy też przemysłowo-technologicznych⁴.

Rola parków technologicznych polega na realizowaniu działań, których celem jest wsparcie przedsiębiorczości i rozwój innowacyjnej gospodarki. Jako instytucje otoczenia biznesu rozpoznawalne wśród lokalnych przedsiębiorców – oprócz swej podstawowej działalności polegającej na udostępnianiu powierzchni na potrzeby nowopowstających i rozwijających się przedsiębiorstw – zajmują się także świadczeniem usług proinnowacyjnych, w tym realizacją programów inkubacji i akceleracji. Poprzez realizację przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój kompetencji technologicznych potrzebnych przedsiębiorcom działalność parków przyczynia się do upowszechniania nowych rozwiązań oraz wsparcia przedsiębiorstw innowacyjnych⁵.

W kolejnych częściach rozdziału zaprezentowane zostanie funkcjonowanie parków technologicznych w Polsce oraz przedstawiona zostanie działalność Elbląskiego Parku Technologicznego (EPT) i jego znaczenie w rozwoju przedsiębiorczości w mieście i regionie.

1. Parki technologiczne w Polsce

Jednym z pierwszych parków technologicznych na świecie i pierwszym, który zrobił światową karierę, był park powołany w 1951 r. przy Uniwersytecie

² Art. 2. ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz.U. 2002, Nr 41, poz. 363, z późn. zm.).

³ K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010.

⁴ K.B. Matusiak, *Parki technologiczne. Instytucjonalne wspieranie przedsiębiorczości, procesów innowacyjnych i rozwoju regionalnego*, Fundacja Inkubator, Łódź 1995.

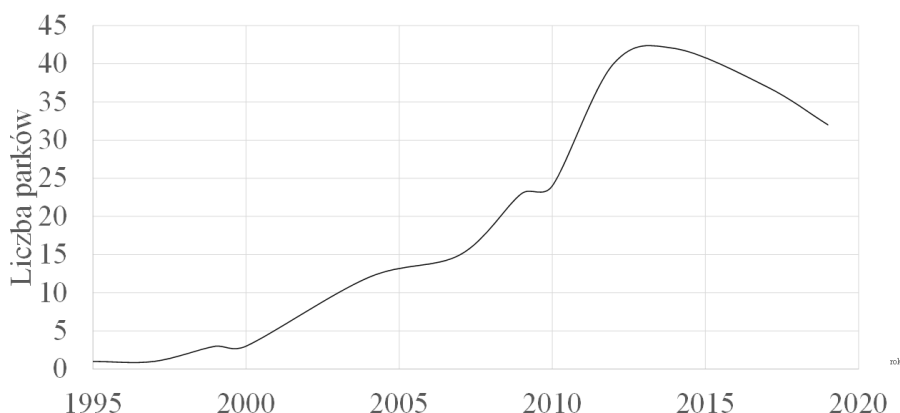
⁵ *Raport z badania parków technologicznych 2019*, pod red. M. Mażewska, A. Tórz, SOOIPP, Poznań/Warszawa 2019.

Stanforda w Stanach Zjednoczonych. Dał on początek znanej powszechnie Dolinie Krzemowej⁶. Spośród powstałych na świecie w latach 60-tych parków technologicznych do czasów współczesnych przetrwało zaledwie 2%. Prawie 50% obecnie działających parków powstało w latach 90-tych, zaś co trzeci park powstał w latach 80-tych⁷ ubiegłego wieku.

W Polsce powstawanie pierwszych parków technologicznych datuje się na drugą połowę lat dziewięćdziesiątych. Ich inicjatorami były przede wszystkim samorządy terytorialne i uczelnie wyższe. W 1995 roku, Fundacja Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza utworzyła Poznański Park Naukowo-Technologiczny. Park zlokalizowano na ok. 3 ha terenu, na obrzeżach Poznania. Uruchomiono w nim Zakład Doświadczalny Syntezy Chemicznej, Centrum Technologii Wydziału Chemii UAM oraz Centrum Badań Archeologicznych.

Na rysunku 1 przedstawiono liczbę parków technologicznych funkcjonujących w Polsce w latach 1995-2019.

Rys. 1. Parki technologiczne w Polsce w latach 1995-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2018*, pod red. Bąkowski A., Mażewska M., SOOIPP, Poznań/Warszawa 2018, s. 11 i *Raport z badania parków technologicznych 2019*, pod red. M. Mażewska, A. Tórz, SOOIPP, Poznań/Warszawa 2019, s. 7.

Głównym czynnikiem umożliwiającym rozwój parków technologicznych w Polsce był dostęp do funduszy europejskich, dzięki którym możliwe było realizowanie dużych inwestycji infrastrukturalnych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej parków – ponad połowa z nich została utworzona w latach 2006-2014. W szczytowym 2014 r. liczba parków technologicznych sięgnęła 42. Od tego czasu liczba ta systematycznie i dość gwałtownie maleje osiągając na początku 2019 r. poziom 32. Spadek spowodowany jest przede wszystkim brakiem funduszy pozwalających na

⁶ *Benchmarking parków technologicznych w Polsce. Wyniki badania*, PARP, Warszawa 2008.

⁷ B. M. Marciniak, *Rola parków w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.

finansowanie bieżącej działalności tego typu ośrodków. Wiele z nich w dalszym ciągu finansowana jest ze środków publicznych.

Podjęte w poprzedniej perspektywie finansowej UE przypadające na lata 2007-2013 decyzje skutkowały realizacją projektów, z których nie wszystkie mogły lub potrafiły się odnaleźć w gospodarczej rzeczywistości⁸. Spośród 22 analizowanych w 2019 roku przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce (SOOIPP) parków technologicznych tylko jeden prowadzony był przez fundację. Pozostałe ośrodki pod względem organizacyjno-prawnym działały jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (41%), spółki akcyjne (27%) lub jako jednostki organów samorządu terytorialnego szczebla regionalnego lub miejskiego (27%). W zdecydowanej większości parków wyłącznym bądź większościowym udziałowcem jest administracja publiczna poziomu miasta, województwa lub też skarb państwa. Tylko w dwóch przypadkach większościowym udziałowcem jest podmiot spoza sektora samorządowego – w jednym wypadku wyłącznym właścicielem jest uczelnia wyższa, w drugim – organizacja pozarządowa⁹.

Część z obecnie funkcjonujących parków została utworzona w dużych aglomeracjach miejskich związanych z silnymi ośrodkami akademickimi takimi jak Kraków, Wrocław, Poznań czy Katowice – stanowią one prawie 1/3 wszystkich tego typu ośrodków. Pozostałe parki usytuowane są w mniejszych miastach – o liczbie mieszkańców od 60 do 250 tys. (rys. 2).

W zależności od zasobów, jakim dysponuje park oraz od obranego modelu biznesowego określającego sposób jego funkcjonowania, można instytucje te przyporządkować do jednej z trzech zasadniczych generacji¹⁰:

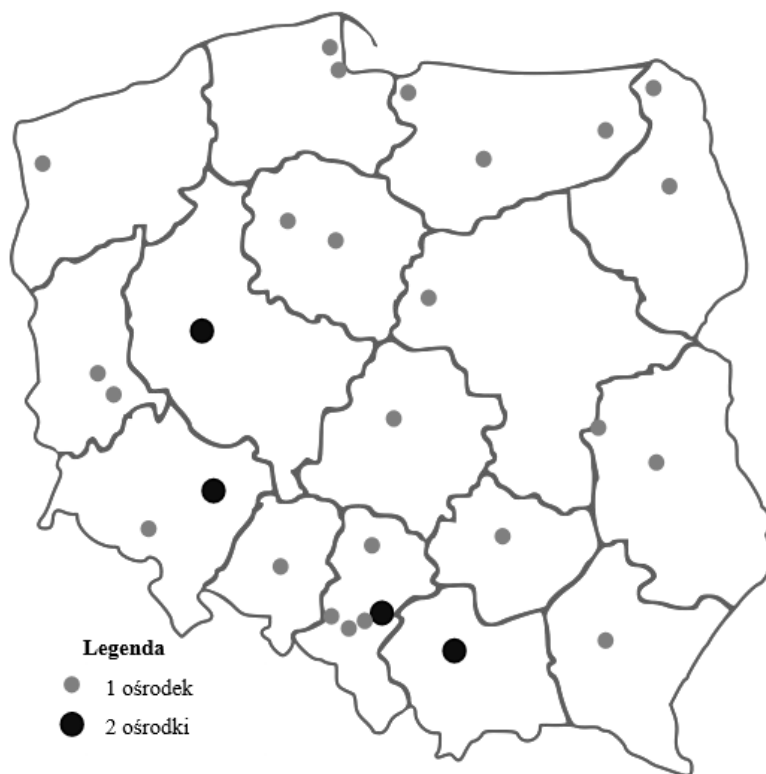
- parki pierwszej generacji lokalizowane poza centrum miasta, funkcjonujące jako niezależne ośrodki, których głównym celem działania jest zapewnienie infrastruktury oraz wsparcie biznesowe;
- parki drugiej generacji, charakteryzujące się większą integracją z miastem oraz występowaniem zjawiska specjalizacji branżowej parku, przy jednoczesnym deficycie wysokospecjalistycznych usług i kreowaniu kooperacji między firmami;
- parki trzeciej generacji – powiązane są nierozzerwalnie ze środowiskiem międzynarodowym, ich sposób funkcjonowania oznacza się dużą elastycznością wynikającą z konieczności dostosowania się do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.

⁸ *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2018*, pod red. Bąkowski A., Mażewska M., SOOIPP, Poznań/Warszawa 2018.

⁹ *Raport z badania parków technologicznych 2019*, pod red. M. Mażewska, A. Tórz, SOOIPP, Poznań/Warszawa 2019.

¹⁰ L. Kwieciński, *Polskie parki technologiczne – w stronę IV generacji parków technologicznych. Wstępne wyniki badań terenowych*, Zarządzanie publiczne, nr 1(43), s. 38-53, 2018.

Rys. 2. Rozmieszczenie parków technologicznych w Polsce w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z badania parków technologicznych 2019*, red. M. Mażewska, A. Tórz, SOOIPP, Poznań/Warszawa 2019, s. 7.

Wśród funkcjonujących obecnie w Polsce parków technologicznych można wskazać jedynie wąską grupę ośrodków pełniących przede wszystkim funkcje innowacyjne, inkubacyjne i wsparcia w zakresie internacjonalizacji. Zdecydowanie szerszą grupę stanowią parki realizujące tzw. funkcje miękkie polegające na świadczeniu usług doradczych, integracji lokalnego środowiska biznesowego i tworzeniu sieci współpracy.

Sposób funkcjonowania parków technologicznych, a zatem także i pełnione przez niego funkcje zależne są od otoczenia zewnętrznego w ramach którego park prowadzi swą działalność. Zgodnie z raportem *Ośrodki innowacji w Polsce (z uwzględnieniem inkubatorów przedsiębiorczości). Raport z badania 2014* istnieje ścisły związek między poziomem rozwoju gospodarczego regionu a tym, jak radzą sobie funkcjonujące na jej terenie parki. Zależność ta jest dwukierunkowa. Można jednak przy tym podać przykłady prężnie działających parków technologicznych w regionach gorszych pod względem rozwoju gospodarczego. Jest to jednak niemal nieosiągalne tam, gdzie nie ma powiązań parku z silną bazą naukową. Inaczej mówiąc, partnerstwo z instytucjami

naukowymi jest w stanie do pewnego stopnia zrekompensować ewentualne słabości gospodarcze regionu, w którym park działa.

2. Rozwój przedsiębiorczości w Elblągu

Zgodnie z zapisami *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* konkurencyjność przedsiębiorstw województwa jest niska, a biorąc pod uwagę aktywności firm z udziałem podmiotów zagranicznych Warmia i Mazury należy do jednych z najsłabszych województw w kraju. W regionie istnieją trzy duże zwarte obszary o wysokim potencjale rozwojowym. Jednym z nich jest Elbląg. Występuje tutaj koncentracja usług rynkowych, znaczący udział ludności z wyższym wykształceniem, a także wyższa aktywność podmiotów prywatnych.

Zgodnie ze Strategią zidentyfikowane słabości województwa to¹¹:

- braki wyspecjalizowanej kadry w przedsiębiorstwach;
- niska konkurencyjność firm, w tym słaby eksport;
- najniższe w kraju nakłady inwestycyjne firm mikro;
- bardzo niskie wskaźniki przedsiębiorczości;
- słaba jakość współpracy na linii biznes-biznes, biznes-instytucje otoczenia, biznes-nauka;
- braki instytucjonalne i niska podaż usług dla biznesu, szczególnie dla sektora MSP.

Na terenie Elbląga w 2018 r. funkcjonowało ponad 12,5 tys. podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W liczbie tej dominowały mikroprzedsiębiorstwa, zatrudniające poniżej 10 pracowników (12.077 podmiotów). Tylko 112 podmiotów gospodarczych funkcjonujących w mieście zatrudnia co najmniej 50 pracowników.

W porównaniu z rokiem 2011 liczba podmiotów gospodarczych działających na terenie Elbląga w 2018 r. wzrosła o 504, czyli o 4,2%. Wzrost ten jest wynikiem przede wszystkim zwiększenia ogólnej liczby podmiotów małych, zatrudniających poniżej 10 osób (wzrost w porównaniu z 2011 r. o 618 przedsiębiorstw). Znaczny spadek obserwowany jest natomiast w grupie przedsiębiorstw średnich i dużych. W 2018 r. liczba przedsiębiorstw zatrudniających od 10 do 49 osób była w porównaniu z rokiem 2010 o ponad 18% mniejsza, zaś liczba przedsiębiorstw zatrudniających od 50 do 249 pracowników zmalała o ponad 17% (spadek ze 117 do 97). Zjawisko zmniejszenia liczby średnich i dużych przedsiębiorstw dotyczy w podobnym stopniu całego województwa warmińsko-mazurskiego. W omawianym okresie

¹¹ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Olsztyn 2013.

w całym regionie liczba przedsiębiorstw zatrudniających od 10-49 pracowników zmalała o prawie 20%, zaś zatrudniających od 50-249 zmalała o ponad 10%¹².

Pod względem wybranych wskaźników charakteryzujących aktywność gospodarczą mieszkańców Elbląga plasuje się na poziomie średniej krajowej i poziomie ok. 20% wyższym od średniej dla województwa warmińsko-mazurskiego. Porównując wyniki Elbląga z wynikami pozostałych dwóch głównych miast regionu można stwierdzić, że aktywność gospodarcza w mieście jest na poziomie ok. 20% wyższym od tej w Ełku i 20-30% niższym od tej w Olsztynie (tab. 1).

Tabela 1. Wskaźniki aktywności gospodarczej w latach 2016-2018

Obszar geograficzny	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności			Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności			Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
POLSKA	1 103	1 121	1 136	91	94	102	12,5	12,8	13,4
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	865	874	890	72	75	86	9,6	9,7	10,3
Ełk	851	861	872	72	76	84	9,5	9,7	10,2
Elbląg	1 036	1 039	1 048	86	90	99	11,1	11,3	12,0
Olsztyn	1 340	1 346	1 337	104	107	114	14	14,2	14,8

Źródło: dane GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp 22 kwietnia 2020 r.)

W strukturze gospodarczej Elbląga wyróżniają się branże: meblarska, spożywcza i turystyczna wpisujące się w regionalne inteligentne specjalizacje (ekonomię wody, drewno i meblarstwo, żywność wysokiej jakości). Wsparcie rozwoju tych sektorów zapewnia otoczenie instytucjonalne (np. klastry) oraz instytucje naukowe i edukacyjne (szkoły wyższe, placówki edukacyjne kształcące zasoby siły roboczej i specjalistów w powiązanych kierunkach).

Ważny udział w gospodarce Elbląga mają również branże niezwiązane z wyznaczonymi dla województwa warmińsko-mazurskiego inteligentnymi specjalizacjami. Są to branże: technologiczno-informacyjna, metalowo-

¹² GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://www.bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

maszynowa, turystyczna (nie tylko wodna, ale również krajoznawcza) oraz budownictwo¹³.

Przedsiębiorstwa, które są głównym i najważniejszym podmiotem regionalnej gospodarki, potrzebują sprawnego i wydajnego systemu wspierającego ich rozwój w oparciu o innowacje. Na poziomie lokalnym oznacza to konieczność opracowywania innowacyjnych technologii, ich transferu i komercjalizacji na rynku. Proces przekazywania wiedzy dokonuje się w efekcie współpracy między naukowcami a przedsiębiorstwami funkcjonującymi w obrębie danego regionu. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania niezbędne do kreowania innowacyjnej gospodarki władze samorządowe Elbląga podjęły decyzję utworzenia Elbląskiego Parku Technologicznego, który zgodnie ze swoją misją stać się miał miejscem spotkania nauki z biznesem.

3. Działalność Elbląskiego Parku Technologicznego

Elbląski Park Technologiczny został utworzony w 2010 r. jako samorządowa jednostka organizacyjna, wykonująca zadania publiczne na rzecz społeczności elbląskiej. Przedmiot i zasady działania Parku określa Statut będący załącznikiem do Uchwały Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 16 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Elbląski Park Technologiczny”¹⁴.

Centralnym punktem Elbląskiego Parku Technologicznego jest Centrum Biznesu, Rozwoju i Innowacji – wielofunkcyjny, 4-kontyngencyjny budynek o łącznej powierzchni 5800 m², zlokalizowany na działce o powierzchni ok. 4,7 ha. Park oferuje swym lokatorom do wynajęcia 30 powierzchni biurowych o łącznej powierzchni prawie 2000 m².

Poza pomieszczeniami o charakterze administracyjno-biurowym w Parku funkcjonują następujące centra badawcze¹⁵:

- Centrum Jakości Środowiska – obejmujące swym zakresem:
 - a) Laboratorium Zaawansowanych Analiz Środowiskowych (LZAŚ) – prowadzące badania w zakresie analityki chemicznej oraz właściwości fizycznych wody, wody do spożycia i ścieków;
 - b) Laboratorium Badań Środowiska Pracy i Emisji wykonujące badania czynników szkodliwych występujących w środowisku pracy, zanieczyszczeń wprowadzonych do środowiska pod wpływem działalności człowieka oraz badania chemiczne metodami klasycznymi;
- Centrum Metaloznawstwa świadczące usługi w zakresie badań materiałowych i wzorcowań przyrządów pomiarowych dla przedsiębiorców

¹³ *Strategia rozwoju Elbląga 2020+*, Elbląg 2014.

¹⁴ Uchwała Nr XXX/708/2010 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 16 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Elbląski Park Technologiczny”.

¹⁵ https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/parki_przemyslowe_i_tehnologiczne/elblag (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

z różnych branż, a w szczególności dla firm zajmujących się produkcją wyrobów z metali i eksploatujących wyroby z metali;

- Centrum Transferu Technologii Informatycznych, które świadczy usługi w ramach tworzenia i wdrażania oprogramowania użytkowego i systemów bazodanowych, szybkiego prototypowania przy pomocy urządzeń specjalistycznych 3D i systemów CAD/CAM, grafiki komputerowej i multimediiów oraz teleinformatyki. Ponadto Centrum dysponuje wysokiej jakości i dokładności drukarką 3D;
- Centrum Technologii Drewna i Mebli umożliwiające realizację badań mebli oraz akcesoriów meblowych w komorze klimatycznej, komorze starzeniowej oraz na maszynie wytrzymałościowej. Prowadzone są również działania mające na celu informatyzację procesów produkcyjnych w firmach branży meblowej.

Dopełnieniem infrastruktury Parku jest nowoczesne Centrum Konferencyjno-Szkoleniowe, w skład którego wchodzi:

- sala konferencyjna na 100 osób;
- sala konferencyjna na 40 osób;
- sala spotkań biznesowych na 20 osób.

Podstawowym zadaniem Elbląskiego Parku Technologicznego jest stworzenie sprzyjających warunków do podejmowania działalności gospodarczej, inwestycyjnej i badawczej. Zadanie to realizowane jest poprzez zapewnienie przedsiębiorcom możliwość dzierżawy wolnych obszarów i powierzchni biurowych, a także poprzez umożliwienie korzystania z infrastruktury oraz profesjonalnych usług doradczych, transfer technologii oraz pomoc w pozyskaniu środków finansowych, w tym funduszy unijnych.

Działalność parku koncentruje się na:

- dzierżawie powierzchni biurowej i laboratoryjnej dla przedsiębiorstw – rezydentów EPT;
- wsparciu przedsiębiorstw we wczesnej fazie rozwoju w ramach działającego w EPT Inkubatora Przedsiębiorczości;
- prowadzeniu badań w ramach funkcjonującego w strukturach parku Laboratorium Zaawansowanych Analiz Środowiskowych;
- pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych umożliwiających wsparcie przedsiębiorstw w ramach projektów inkubacyjnych;
- organizacji spotkań, szkoleń i innych wydarzeń związanych z rozwojem przedsiębiorczości wynikających z zadań statutowych EPT.

Podstawowa działalność parku związana jest z udostępnieniem pomieszczeń biurowych i laboratoryjnych wraz z dostępnym wyposażeniem technicznym (sprzęt laboratoryjny, urządzenia biurowe). O dzierżawę pomieszczeń w budynku Elbląskiego Parku Technologicznego w pierwszej kolejności mogą się ubiegać firmy:

- posiadający status mikro, małego lub średniego przedsiębiorstwa;
- prowadzące działalność badawczą, rozwojową lub innowacyjną;
- z potencjałem rozwojowym wdrażający lub planujący wdrożenie innowacyjnych rozwiązań do prowadzonej działalności.

Ze względu na wyposażenie techniczne parku preferowane są przedsiębiorstwa, których działalność jest innowacyjna i ściśle związana z ochroną środowiska (w tym środowiska pracy), technologiami informatycznymi i telekomunikacyjnymi, metalurgią i metaloznawstwem, technologiami drewna i mebli oraz firmy działające w obszarze inteligentnych specjalizacji Województwa Warmińsko-Mazurskiego tj. ekonomii wody, meblarstwa, żywności wysokiej jakości. Przedsiębiorstwa spełniające powyższe kryteria mogą ubiegać się o obniżenie opłat z tytułu dzierżawy powierzchni. Stawka preferencyjna wynosi 50% stawki rynkowej (przez pierwsze trzy lata) oraz 25% stawki w roku IV i V¹⁶. Obniżka ta rozliczana jest jako forma pomocy de minimis jaką przedsiębiorcy otrzymują zgodnie z Rozporządzeniem Komisji UE¹⁷.

Przedsiębiorcy, którzy nie spełniają warunków otrzymania pomocy de minimis mogą starać się o dzierżawę pomieszczeń parkowych na zasadach rynkowych. Liczba pomieszczeń przeznaczonych do dzierżawy po stawkach rynkowych może stanowić do 20% całej powierzchni udostępnionej przez EPT. Nie mniej jednak, ze względu na funkcję jaką pełni park w regionie, w pierwszej kolejności preferowane są przedsiębiorstwa spełniające warunki uprawniające do skorzystania ze stawek preferencyjnych.

W ramach opłaty czynszowej lokatorzy parku otrzymują możliwość:

- korzystania z sali szkoleniowej do 20 osób na spotkania biznesowe – w wymiarze do 10 godzin w miesiącu;
- promocji przedsiębiorstwa m.in. poprzez umieszczenie podstawowych informacji o firmie na stronie internetowej EPT, w publikacjach prasowych, w materiałach informacyjno-promocyjnych;
- uczestniczenia w szkoleniach, warsztatach i innych wydarzeniach organizowanych przez EPT.

Na koniec 2017 r. użytkownikami parku było 23 przedsiębiorców, zaś na koniec 2018 r. liczba ta wzrosła do 28, a wskaźnik wydzierżawionej powierzchni do całkowitej powierzchni przeznaczonej do udostępniania przekroczył 90%.

Kolejnym z zadań Elbląskiego Parku Technologicznego jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości w mieście i regionie. Zadanie to realizowane jest

¹⁶ Zarządzenie nr /2018 Dyrektora Elbląskiego Parku Technologicznego w Elblągu z dnia 19 września 2018 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Użytkowników Centrum Biznesu, Rozwoju i Innowacji Elbląskiego Parku Technologicznego i Udzielania Pomocy de minimis.

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE do pomocy de minimis (Dz. U. L. 352 z 24.12.2013).

dzięki funkcjonującemu w EPT inkubatorowi przedsiębiorczości, zapewniającemu odpowiednie warunki do powstania i dalszego rozwoju młodych przedsiębiorstw. Oferta inkubacji skierowana jest zarówno do osób, które planują prowadzić własną firmę jak i do firm znajdujących się w początkowej fazie rozwoju.

Oferta inkubatora przedsiębiorczości obejmuje preinkubację – wsparcie doradcze organizowane w ramach indywidualnych warsztatów i spotkań z klientem oraz inkubację – w ramach, której świadczone są¹⁸:

- usługi bezpłatne – polegające na udostępnieniu strefy coworkingowej i networkingowej oraz doradztwie w zakresie dostępu do aktualnych zleceń i ofert pracy, umożliwieniu bezpłatnego udziału w szkoleniach, konferencjach, spotkaniach a także na pomocy w zakresie: zakładania własnej działalności gospodarczej, pozyskania finansowania zewnętrznego, znalezienia zleceniodawców czy podwykonawców;
- pakiety usług na preferencyjnych warunkach obejmujących: możliwość rejestracji firmy, promocję na stronie internetowej parku, obsługę kancelaryjną, doradztwo prawno-księgowo i dostęp do sali spotkań biznesowych;
- dzierżawa na preferencyjnych warunkach biur o powierzchni 13 i 18 m², (łącznie 5 powierzchni) wyposażonych w meble i podstawowy sprzęt multimedialny.

Według informacji na koniec 2017 r. z odpłatnych usług inkubatora korzystało 48 podmiotów, zaś na koniec 2018 r. – 42 podmioty.

Jednym z elementów odróżniających Elbląski Park Technologiczny od innych parków działających nie tylko w regionie, ale również w kraju jest posiadanie w swych strukturach akredytowanego laboratorium chemicznego. Laboratorium Zaawansowanych Analiz Środowiskowych posiada wdrożony system zarządzania według PN-EN ISO/ICE 17025:2005 oraz Certyfikat Akredytacji w Zakresie Obronności i Bezpieczeństwa (Akredytacja OiB). Oferta Laboratorium skierowana jest przede wszystkim do firm, instytucji, jak również prywatnych przedsiębiorców, czy osób fizycznych. Laboratorium świadczy również usługi skierowane do szeroko pojmowanego sektora naukowego i osób związanych z działalnością badawczą. W ramach swych usług laboratorium realizuje prace rozwojowe, sporządza opinie w zakresie ochrony środowiska jak również opracowuje nowe metody badawcze. Ponadto laboratorium organizuje kursy, szkolenia, a także warsztaty chemiczne dla dzieci w ramach Akademii Młodego Chemika.

Aktualna perspektywa finansowa UE udostępnia przedsiębiorstwom szeroki wachlarz programów wsparcia w zakresie innowacji. Do najważniejszych z nich należą Program Inteligentny Rozwój, Polska Wschodnia czy też Regionalny

¹⁸ Zarządzenie nr 5/2019 Dyrektora Elbląskiego Parku Technologicznego w Elblągu z dnia 2 lipca 2019 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Inkubatora Przedsiębiorczości w Elbląskim Parku Technologicznym.

Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Programy te wspierają cały proces powstawania innowacyjnych rozwiązań – „od pomysłu do rynku”. Przedmiotem dofinansowania może być m.in. prowadzenie badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych, korzystanie z usług proinnowacyjnych, wdrożenie wyników badań B+R.

W celu wsparcia lokalnych przedsiębiorstw Elbląski Park Technologiczny inicjował następujące projekty realizowane w partnerstwie „biznes + nauka”, uczestnicząc w tych projektach na zasadach partnera lub wykonawcy:

1. *Opracowanie innowacyjnych rozwiązań dla firm z Elbląskiego Parku Technologicznego poprzez transfer specjalistycznej wiedzy* – projekt realizowany w okresie od stycznia 2014 r. do marca 2015 r. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Priorytet VIII, Działanie 8.2 Poddziałanie 8.2.1 PO KL. Celem projektu było podniesienie stopnia współpracy przedsiębiorstw województwa warmińsko-mazurskiego z jednostkami naukowymi w celu stworzenia konkretnych efektów wdrożeniowych. Dla 5 przedsiębiorstw opracowano dokumentacje wdrożeniowe prowadzące do zastosowania rozwiązania innowacyjnego w obszarach: organizacji, produktu, marketingu i procesu produkcji. Wartość projektu wynosiła 1 212 tys. zł. przy 100% poziomie dofinansowania;
2. *Hub of Talents* – projekt realizowany od lutego 2016 r. do marca 2017 r. w ramach PO Polska Wschodnia 2014-2020 w ramach osi priorytetowej I: Przedsiębiorcza Polska Wschodnia. Zakładał on dokonanie właściwej selekcji nowych pomysłów biznesowych i poddanie ich analizie eksperckiej pod kątem występowania potencjału rynkowego oraz przekształcanie pomysłów biznesowych w produkty. Działania te zwiększały szansę na rozwój rynkowy przedsiębiorstw typu startup, umożliwiając osiągnięcie odpowiedniego poziomu odnotowanej sprzedaży produktów oferowanych przez nowe przedsiębiorstwo. W Platformie Hub of Talents realizowanej w partnerstwie 6 Parków z województwa warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, wyinkubowanych zostało 70 spółek celowych, w tym 10 w EPT. Efektem projektu w części realizowanej przez EPT było wdrożenie na rynek 5 innowacyjnych produktów na skalę krajową i światową. Wartość projektu w części realizowanej przez EPT wyniosła 1 085 tys. zł. przy 100% poziomie dofinansowania;
3. *STARTUP HOUSE – inkubacja przedsiębiorstw w Elblągu* – projekt realizowany od października 2016 r. do grudnia 2017 r. we współpracy z PWSZ w Elblągu finansowany w ramach RPO Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2014-2020, z osi priorytetowej 1 Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur. Odbiorcami wsparcia było 20 firm z sektora MŚP z Elbląga i okolic, funkcjonujących na rynku nie dłużej niż 3 lata. Inkubacja polegała na świadczeniu usług niezbędnych do funkcjonowania przedsiębiorstwa: dzierżawa biura, usługi prawne, księgowość, marketingowe, ICT, mentoring, szkolenia, w tym specjalistyczne. Średnio przedsiębiorcy

otrzymali wsparcie w wysokości 90 tys. zł. Łączna wartość projektu wyniosła 999 tys. zł, a kwota dofinansowania – 849 tys. zł.

Podsumowanie

Instytucje otoczenia biznesu, jakim są parki technologiczne stanowią istotny element rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym. Głównym kierunkiem działań realizowanych przez te podmioty jest wsparcie przedsiębiorstw MSP poprzez wzrost ich konkurencyjności oraz poziom innowacyjności. Realizowane jest ono przede wszystkim poprzez udostępnienie na potrzeby przedsiębiorstwa infrastruktury parku, oraz świadczenie całego spektrum usług o charakterze doradczym.

Przedstawiona w rozdziale ocena funkcjonowania Elbląskiego Parku Technologicznego pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- realizowany w EPT program wsparcia polega przede wszystkim na oferowaniu dostępu do pomieszczeń parku na zasadach preferencyjnych dla firm o wysokim potencjale innowacyjnym, wpisujących się w inteligentne specjalizacje województwa;
- lokatorzy parku mogą liczyć na wsparcie w postaci usług doradczych i promocji;
- ważnym elementem przyczyniającym się do powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw jest funkcjonujący w ETP inkubator przedsiębiorczości;
- uzupełnieniem oferty jest działające w strukturach parku Laboratorium Zaawansowanych Analiz Środowiskowych prowadzące działalność badawczą na rzecz nie tylko lokatorów parku, ale także i firm zewnętrznych.

Od momentu powstania ze wsparcia i oferty EPT w postaci pomocy de minimis, skorzystało ponad 450 podmiotów, na kwotę blisko 2 mln zł. Rocznie dzięki różnym kierunkom swej działalności park wspiera ok. 100 mikro i małych przedsiębiorstw, a dzięki pozyskanym środkom zewnętrznym wsparcie otrzymały 93 firmy z miasta i regionu na łączną kwotę w wysokości blisko 8,3 mln zł.

Literatura

1. *Benchmarking parków technologicznych w Polsce. Wyniki badania*, PARP, Warszawa 2008.
2. Huczek M., *Parki naukowo-technologiczne a rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, nr 2, 2007.

3. Kwieciński L., *Polskie parki technologiczne – w stronę IV generacji parków technologicznych. Wstępne wyniki badań terenowych*, Zarządzanie publiczne, nr 1(43), 2018.
4. Marciniak B. M., *Rola parków w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
5. Matusiak K.B., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010.
6. Matusiak K.B., *Parki technologiczne. Instytucjonalne wspieranie przedsiębiorczości, procesów innowacyjnych i rozwoju regionalnego*, Fundacja Inkubator, Łódź 1995.
7. *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2018*, pod red. Bąkowski A., Mażewska M., SOOIPP, Poznań/Warszawa 2018,
8. *Raport z badania parków technologicznych 2019*, pod red. M. Mażewska, A. Tórz, SOOIPP, Poznań/Warszawa 2019.

Akty prawne

1. *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE do pomocy de minimis* (Dz. U. L. 352 z 24.12.2013).
2. *Strategia rozwoju Elbląga 2020+*, Elbląg 2014.
3. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, Olsztyn 2013.
4. *Uchwała Nr XXX/708/2010 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 16 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Elbląski Park Technologiczny”*.
5. *Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji* (Dz.U. 2002, Nr 41, poz. 363, z późn. zm.).
6. *Zarządzenie nr 5/2019 Dyrektora Elbląskiego Parku Technologicznego w Elblągu z dnia 2 lipca 2019 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Inkubatora Przedsiębiorczości w Elbląskim Parku Technologicznym*.
7. *Zarządzenie nr /2018 Dyrektora Elbląskiego Parku Technologicznego w Elblągu z dnia 19 września 2018 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Użytkowników Centrum Biznesu, Rozwoju i Innowacji Elbląskiego Parku Technologicznego i Udzielania Pomocy de minimis*.

Strony internetowe

1. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).
2. https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/parki_przemyslowe_i_tehnologiczne/elblag (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

The role of technology parks in the development of regions on the example of the Elbląg Technology Park

The purpose of the chapter is to analyze the effects of Polish technology parks, the importance of technology parks and their impact on the economic development of the region in which they operate is presented. Activities of technology parks in Poland are described. The functioning of the Elbląg Technology Park has been characterized in detail and the activities undertaken by the park for the development of entrepreneurship in the city and region have been described.

Działania samorządu województwa pomorskiego na rzecz zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Pomorza

Streszczenie

We współczesnym świecie sprawne funkcjonowanie gospodarki jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed władzami poszczególnych państw, ale też regionów, miast czy gmin. Bardzo istotnym elementem gospodarki na każdym etapie jej rozwoju jest atrakcyjność inwestycyjna, która bezpośrednio przyczynia się do poprawy konkurencyjności i wzrostu aktywności gospodarczej wybranych obszarów. Nie bez znaczenia dla zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej są działania władz regionalnych i lokalnych na rzecz tworzenia dogodnych warunków dla potencjalnych inwestorów, czy rozwijania innowacyjnych działów gospodarki co z kolei pozwala na poprawę pozycji konkurencyjnej regionów.

Słowa kluczowe

atrakcyjność inwestycyjna; czynniki lokalizacyjne; region; samorząd

Wstęp

Atrakcyjność inwestycyjna jest pojęciem dość złożonym i obejmuje wiele czynników które mają znaczenie dla potencjalnych inwestorów i prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. To czy dany region jest atrakcyjny pod względem inwestycyjnym, czy nie, ocenia inwestor, który rozpatruje ewentualną działalność w danym miejscu pod kątem swoich potrzeb i skali korzyści z zainwestowanego kapitału.

Czynniki stanowiące o atrakcyjności inwestycyjnej regionu mogą być bardzo zróżnicowane.

Część z nich ma charakter uniwersalny, część jest specyficzna dla poszczególnych województw. Dlatego też ważnym elementem budowania atrakcyjności regionu są działania podejmowane przez władze samorządowe.

To wspólnota samorządowa za pośrednictwem wybranych przez siebie władz decyduje o tym, jakie potrzeby będzie zaspakajała własnym staraniem i jakich narzędzi w tym celu użyje.

Województwo jest najwyższym szczeblem i największą jednostką samorządu terytorialnego. Jest też głównym podmiotem kreującym politykę rozwoju na swoim obszarze, i w tym zakresie ponosi pełną odpowiedzialność za swoje

decyzje. Ustawa z 1998 roku określa zadania samorządu województwa. Artykuł 11 ust. 1 i 2 wskazują kolejno na obowiązek określenia strategii rozwoju i prowadzenia polityki rozwoju województwa¹.

W tym kontekście dbałość o poprawę atrakcyjności regionu jest pochodną uprawnień i obowiązków wojewódzkich władz samorządowych zapisanych w ustawie.

Celem rozdziału jest identyfikacja i ocena kierunków działań samorządu województwa pomorskiego oraz narzędzi stosowanych na rzecz poprawy i zwiększenia atrakcyjności regionu.

W pracy wykorzystano różne metody badawcze między innymi: studia literaturowe, analizę materiałów źródłowych, metody statystyczne i metodę porównawczą.

Przy realizacji celu głównego wykorzystano krajowe publikacje naukowe, opracowania statystyczne GUS, materiały Agencji Rozwoju Regionalnego, Agencji Rozwoju Pomorza, Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, akty prawne, raporty, programy operacyjne miasta Gdańska oraz sprawozdania podsumowujące realizację Programu Operacyjnego Atrakcyjność Inwestycyjna za 2017 rok dla Województwa Pomorskiego.

W sekcji pierwszej poddano analizie pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, oraz wskazano jej obszary i czynniki lokalizacyjne mające na nią wpływ.

Sekcja druga dotyczy charakterystyki wybranych obszarów gospodarki Pomorza, istotnych dla budowania atrakcyjności inwestycyjnej.

Przedmiotem rozważań sekcji trzeciej są działania i narzędzia stosowane przez władze samorządu wojewódzkiego na rzecz wzmocnienia gospodarki województwa pomorskiego.

1. Atrakcyjność inwestycyjna i czynniki ją warunkujące

Atrakcyjność inwestycyjna oznacza najczęściej zdolność skłonienia inwestora krajowego, bądź zagranicznego poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Obszary, które oferują najbardziej atrakcyjną z punktu widzenia inwestora kombinację czynników lokalizacji stwarzają zarazem najlepsze warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw².

Jak podaje w swoich publikacjach Hanna Godlewska-Majkowska atrakcyjność inwestycyjna regionu jest jednym z ważniejszych czynników decydujących o jego rozwoju. Specyficzne cechy obszaru określane mianem czynników lokalizacyjnych przyciągają inwestycje i w ten sposób przyczyniają się do wzrostu potencjału społeczno-gospodarczego tego obszaru, co wynika z efektu

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 (1998).

² St. Szultka (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2016*, Gdańsk 2016, s. 6.

rozwojowego wywołanego tworzeniem bazy ekonomicznej oraz podjęciem produkcji dóbr i usług na rzecz rynku wewnętrznego³.

W badaniach nad atrakcyjnością inwestycyjną regionów wyróżnia się atrakcyjność potencjalną i atrakcyjność rzeczywistą.

Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna definiowana jest jako zespół regionalnych walorów lokalizacyjnych, które mają wpływ na osiąganie celów inwestora takich jak korzystne kształtowanie się kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, maksymalizacja przychodów ze sprzedaży, rentowności netto oraz konkurencyjności danej inwestycji.

Z kolei rzeczywista atrakcyjność inwestycyjna, oznacza zdolność regionu do wykreowania satysfakcji klienta – inwestora i wywołania absorpcji kapitału finansowego i rzeczowego w formie inwestycji. Można ją mierzyć za pomocą efektywności poniesionych nakładów kapitału finansowego, rzeczowego, ludzkiego i przyrodniczego⁴.

Regiony, które oferują optymalną kombinację czynników stają się atrakcyjnym miejscem lokowania oraz funkcjonowania przedsiębiorstw, ponieważ po pierwsze: pozwalają w dużej mierze na zmniejszenie nakładów inwestycyjnych oraz bieżących kosztów funkcjonowania; po drugie: ułatwiają maksymalizację zysków oraz ograniczają ryzyko niepowodzenia inwestycji. Jak podają w swojej pracy Andrzej Raczyk, Sylwia Doźbłasz i Małgorzata Leśniak-Johann różnorodność i specyfika działalności gospodarczej powoduje, że w zależności od jej rodzaju, branży, a nawet sposobu funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw preferowane są różne czynniki lokalizacyjne. Nie istnieje zatem stan absolutnej atrakcyjności inwestycyjnej obszarów, bowiem atrakcyjność ta jest przede wszystkim uzależniona od popytu na dane czynniki lokalizacyjne, a popyt na te czynniki zależy od wielkości i struktury planowanej inwestycji, czyli tak naprawdę od obecnych potrzeb inwestora⁵.

Jak już wcześniej wspomniano na konkurencyjne funkcjonowanie terytoriów pod kątem ich potencjalnej atrakcyjności dla inwestorów ma wpływ wiele najróżniejszych czynników.

W literaturze przedmiotu zostały one pogrupowane według różnych kryteriów. Przykładem takiego podziału może być wyróżnienie czynników twardych i miękkich.

³ Atrakcyjność inwestycyjna a przedsiębiorczość regionalna w Polsce (Investment attractiveness and regional entrepreneurship in Poland), red. H. Godlewska-Majkowska, *Studia i Analizy Instytutu Przedsiębiorstwa*, (Studies and Analyses of the Institute of the Enterprise), SGH (WSE), Warszawa 2011, s. 7.

⁴ I. Laskowska, B. Dańska-Borsiak, *Główne czynniki atrakcyjności inwestycyjnej i ich zróżnicowanie w grupach powiatów podobnych*, (w:) *Współczesne problemy społeczne i ekonomiczne-próba oceny i pomiaru*, pod red. B. Dobrowolska, H. Sobocka-Szczapa, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2019” Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190 Tom XX | Zeszyt 3 | Część I | s. 120.

⁵ A. Raczyk, S. Doźbłasz, M. Leśniak-Johann, *Analiza atrakcyjności inwestycyjnej regionu w świetle współczesnych trendów*, Wrocław 2010, s. 6.

Twarde czynniki atrakcyjności inwestycyjnej wpływają bezpośrednio na działalność gospodarczą, można je zatem zmierzyć lub oszacować. Są one utożsamiane z czynnikami kształtującymi aktywność gospodarczą w regionie. Natomiast *czynniki miękkie* odnoszą się do elementów jakościowych, które są subiektywne i trudno je zmierzyć. Mają one związek z rozwojem instytucji współpracujących z biznesem, poziomem innowacyjności, przygotowaniem oferty inwestycyjnej czy stosowanych instrumentów wspierania inwestorów⁶.

W ocenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu podstawową rolę spełniają czynniki, które można uznać za uniwersalne. Są to czynniki ekonomiczne, czynniki polityczne i czynniki prawne. Czynniki ekonomiczne pomagają inwestorowi ocenić jakość i potencjał gospodarki. Czynniki polityczne dają wiedzę na temat bezpieczeństwa inwestycji i stabilności w prowadzeniu działalności w danym systemie politycznym, a czynniki prawne wskazują na przepisy prawa dotyczące działalności gospodarczej. Dopiero ich pozytywna ocena przez inwestora otwiera drogę do rozpatrzenia kolejnych walorów obszaru, równie istotnych takich jak:

1. renta położenia – położenie w pobliżu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych, położenie przygraniczne;
2. demograficzne – struktura i liczba ludności;
3. kapitał ludzki – poziom wykształcenia i kwalifikacji siły roboczej, wiedza i umiejętności ludzi;
4. kapitał społeczny – skłonność ludności do zrzeszania się w różnego typu organizacjach, korzystanie z praw wyborczych;
5. innowacyjność – obecność instytucji B&R, jednostek szkolnictwa wyższego, zdolność do wytwarzania i absorpcji innowacji;
6. infrastruktura techniczna – rozbudowa i dywersyfikacja sieci transportowych (autostrady, koleje, rzeki, lotniska) i telekomunikacji, zainwestowanie w infrastrukturę „środowiskową” (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków z uzdatnianiem wody);
7. infrastruktura społeczna – sprawny system edukacji, sprawna sieć usługowa z zakresu ochrony zdrowia;
8. jakość otoczenia (środowiska) i rozwój turystyki, dobra jakość powietrza, wód, gleby, obecność infrastruktury turystycznej o wysokim standardzie i jej wykorzystanie;
9. kulturowe- kultywowanie, tradycji zwyczajów i wierzeń;
10. międzynarodowe – zobowiązania państwa wynikające z umów i przynależności do organizacji międzynarodowych – możliwość korzystania z funduszy zagranicznych, internacjonalizacja gospodarki⁷.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową od wielu lat opracowuje raporty dotyczące atrakcyjności inwestycyjnej regionów (województw) i podregionów

⁶ Ibidem, s. 14.

⁷ Ibidem, s. 16.

Polski. Do oceny wykorzystuje siedem wybranych grup wskaźników cząstkowych takich jak:⁸

1. dostępność transportowa;
2. koszty pracy;
3. wielkość i jakość zasobów pracy;
4. chłonność rynku zbytu;
5. poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej;
6. poziom rozwoju gospodarczego;
7. poziom bezpieczeństwa powszechnego;
8. aktywność województwa względem inwestorów.

Na ich podstawie co roku ustalany jest ranking polskich województw pod względem ich zdolności do przyciągania inwestorów.

2. Potencjał gospodarczy Pomorza w wybranych obszarach

Województwo pomorskie należy do średniej wielkości województw w Polsce, co pokazuje zarówno jego powierzchnia jak i liczba ludności. Odpowiednio 18321 km² co stanowi 5,9% powierzchni kraju i 2,305 mln co stanowi 6,1 % ogólnej liczby ludności Polski.⁹

Ważniejsze wskaźniki gospodarcze także sytuują region w środku listy województw.

W 2018 roku gospodarka regionu pomorskiego pod względem wielkości i siły zaliczała się do średnich gospodarek w kraju i uplasowała się na siódmej pozycji pod względem udziału w tworzeniu krajowego PKB z wielkością 5,9%. Produkt krajowy brutto dla województwa pomorskiego w 2018 r. wyniósł 124 553 mln zł, a PKB per capita 534.497 zł.¹⁰

W raportach opracowywanych corocznie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wspólnie z Fundacją Konrada Adenauera województwo pomorskie plasuje się zamiennie w grupie województw o wysokiej lub przeciętnej atrakcyjności. Od wielu lat Region Pomorski utrzymuje się na dalszych (5-8) miejscach w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej, a jego pozycja znacznie odbiega od liderów¹¹.

Nie oznacza to jednak że Pomorze nie posiada atutów i przewag lokalizacyjnych. Bardzo istotnymi czynnikami, które wyróżniają województwo na tle innych regionów w Polsce są wysoka aktywność władz samorządowych wobec inwestorów oraz jeden z większych w kraju rynków zbytu. W ujęciu branżowym województwo pomorskie jest najbardziej atrakcyjne dla lokalizowania inwestycji z branży zaawansowanych technologii. Pod tym

⁸ St. Szultka (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna...*, op. cit., s. 6.

⁹ Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego w 2018 r., Urząd Statystyczny w Gdańsku Statistical Office in Gdańsk 2019., s. 20.

¹⁰ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/> (dostęp 20.04.2020).

¹¹ Województwo Mazowieckie, Śląskie, Dolnośląskie, Wielkopolskie, Małopolskie.

względem zajmuje piątą pozycję wśród województw. Zawdzięcza to zarówno czynnikom „twardym”, takim jak wysokiej jakości zasoby pracy, dość dobrze rozwinięty sektor instytucji otoczenia biznesu oraz relatywnie wysoka chłonność rynku instytucjonalnego, jak również czynnikom miękkim do których zaliczyć można bardzo dobry stan środowiska przyrodniczego oraz bardzo dobrze rozwiniętą infrastrukturę. Pomorze cechuje również ponadprzeciętna, siódma wśród województw atrakcyjność dla lokowania inwestycji z branży usług. W tym kontekście zaletami regionu są przede wszystkim duże oraz dobre jakościowo zasoby pracy, a także wysokie nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw, dobrze świadczące o chłonności rynku instytucjonalnego¹².

Tym co może cieszyć jest sukcesywny wzrost dochodów mieszkańców Pomorza, mający swoje odbicie w poprawie miejsca regionu w średniej unijnej pod względem PKB per capita.

W 2017 roku region uplasował się na piątym miejscu wśród województw z 67% UE 28 wg PPP¹³.

Niemal połowa regionalnego PKB wytwarzana jest w podregionie trójmiejskim obejmującym Gdańsk, Gdynię i Sopot, który skupia większość inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, jak i wartość zainwestowanego kapitału zagranicznego plasują województwo na siódmej pozycji w Polsce.

W 2018 roku udział kapitału zagranicznego w kapitale podstawowym ogółu podmiotów z kapitałem zagranicznym w województwie pomorskim osiągnął wysoki poziom 76,22%¹⁴.

Pomorska gospodarka ma orientację usługową, w której istotną rolę odgrywa turystyka, przy jednoczesnym zachowaniu silnej pozycji przemysłów morskich, branży petrochemicznej, drzewno-meblarskiej, budowlanej i elektromaszynowej. Do ważnych sektorów należą również: elektronika, logistyka, nowoczesne usługi dla biznesu, ICT, biotechnologia i chemia lekka oraz przetwórstwo rolno-spożywcze (w tym przetwórstwo rybne). Częściowo sektory te wpisują się w obszar czterech Inteligentnych Specjalizacji Pomorza (ISP)¹⁵.

Województwo pomorskie odznacza się także bardzo wysokim, bo aż 25,6% udziałem przedsiębiorstw innowacyjnych¹⁶ w gospodarce co daje drugie miejsce w Polsce zaraz po Mazowszu. Efektem tego jest 4 pozycja pod względem udziału sprzedaży wyrobów nowych lub istotnie ulepszonych w sprzedaży ogółem w przemyśle. Udział ten w 2017 roku wynosił 12,2 %¹⁷.

¹² St. Szultka, (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw...*, op.cit., s. 59.

¹³ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/> (dostęp 20.04.2020).

¹⁴ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/portret-jt/102200000000> (dostęp 20.04.2020).

¹⁵ *Projekt Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*, s. 42, Załącznik do uchwały nr 99/118/20 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 31.01.2020 r.

¹⁶ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/portret-jt/102200000000>

¹⁷ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/>

Od 2012 roku nastąpił znaczny wzrost nakładów na badania i rozwój (B+R) w przeliczeniu na mieszkańca¹⁸ oraz w relacji do PKB¹⁹. W 2018 roku Pomorskie zajmowało 3 pozycję w kraju. To zmiana na lepsze o trzy pozycje w przypadku pierwszego wskaźnika i aż o sześć w przypadku drugiego. Bardzo istotny wzrost nastąpił w nakładach na B+R finansowanych z zagranicy. W 2017 roku stanowiły 45,3% wszystkich nakładów, a w 2018 roku już 83,9%. W budowaniu przewagi konkurencyjnej i zwiększaniu atrakcyjności regionu pomaga także stosunkowo wysoki udział nakładów sektora przedsiębiorstw na B+R oraz osób pracujących w B+R plasujący Pomorskie na 4 pozycji w kraju.

Bardzo ważnym elementem w podnoszeniu atrakcyjności regionu jest potencjał naukowo-badawczy jego umiędzynaradawianie oraz poziom współpracy środowiska naukowego z przedsiębiorstwami. Problem, który wybrzmiewa w Projekcie Strategii Rozwoju dla Województwa Pomorskiego 2030, to niskie tempo internacjonalizacji na pomorskich uczelniach, zarówno w zakresie kadry, badań, jak i studentów cudzoziemców. Co prawda liczba naukowców i studentów cudzoziemców sukcesywnie rośnie, to jednak wciąż są to wyniki niższe od średniej krajowej. W roku akademickim 2017/2018 na pomorskich uczelniach studiowało 3,5 tys. obcokrajowców, w kolejnym 2018/2019 było to 3797 studentów zagranicznych²⁰. Od 2012 roku nastąpił wzrost liczby obcokrajowców podejmujących naukę na polskich uczelniach o 154,6% i pomimo spadającej liczby studentów ogółem, pomorskie ośrodki akademickie utrzymują region niezmiennie na 4. miejscu w kraju²¹.

Martwi też małe zaangażowanie uczelni we współpracę z biznesem, niska aktywność w patentowaniu rozwiązań czy tworzeniu spin-off. Bariery są brak systemowych lub regionalnych zachęt dla naukowców do realizacji projektów badawczych ukierunkowanych na zastosowanie gospodarcze, ale także długotrwałość procesów decyzyjnych na uczelniach, która wpływa zniechęcająco na potencjalnych zainteresowanych z sektora biznesowego. Dodatkowym utrudnieniem jest niska skłonność firm do stosowania rozwiązań o wyższym poziomie ryzyka.

Słabymi stronami Pomorza są także niskie w porównaniu z innymi regionami efekty działalności SSE (zarówno Słupskiej, jak i Pomorskiej), które w dodatku nie oferują zbyt dużej podaży terenów pod nowe inwestycje, a także – ze względu na położenie geograficzne – dość słaba dostępność transportowa.

Podsumowując, okazuje się, że w kilku kluczowych kwestiach województwo pomorskie nie wykorzystuje w pełni swoich zasobów do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej, a tym samym szybkiego rozwoju gospodarki regionu, co pokazuje raport opracowany przez IBNGR i Fundację Konrada Adenauera w 2016 roku, a także bardziej aktualne dane opublikowane przez GUS.

¹⁸ 751 zł wobec 668 zł w kraju w 2018 r. Dane GUS.

¹⁹ 1,08% wobec 1,03% w 2017 r. Dane GUS.

²⁰ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/portret-jt/102200000000>.

²¹ Dane GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/>.

Jednocześnie samorząd województwa znając swoje słabe strony sukcesywnie podejmuje działania na rzecz poprawy czynników lokalizacyjnych i zwiększenia atrakcyjności regionu.

3. Wspieranie atrakcyjności inwestycyjnej przez samorząd województwa pomorskiego

Rozwój społeczno-gospodarczy współczesnych regionów jest nierozzerwalnie związany z ich atrakcyjnością inwestycyjną, dlatego wszelkie działania samorządu mające na celu podnoszenie konkurencyjności regionu powinny być traktowane w sposób priorytetowy.

Z tej perspektywy wspieranie już działających podmiotów oraz tworzenie zachęt dla potencjalnych jest bardzo istotne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą to czynić przy pomocy instrumentów z zakresu polityki budżetowej, inwestycyjnej, podatkowej, przestrzennej, a także polityki promocyjnej i informacyjnej²².

Pomorskie władze samorządowe systematycznie wdrażają nowe rozwiązania służące poprawie atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Województwo pomorskie można dobrze ocenić pod względem działalności proinwestycyjnej jak również promocyjnej i informacyjnej. Prężnie funkcjonują tutaj podmioty wyspecjalizowane w obsłudze inwestorów i promocji gospodarczej, jak Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego (InvestGDA), czy Invest in Pomerania.

Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego powstała w roku 2008 jako wyspecjalizowana spółka Miasta Gdańska. Do jej zadań należy zapewnienie przygotowanych terenów inwestycyjnych, obsługa i wsparcie krajowych oraz zagranicznych inwestorów, zarówno nowych, jak i już działających oraz promocja gospodarcza miasta i regionu metropolitalnego. Agencja prowadzi również projekty informacyjne i promocyjne umożliwiające nawiązywanie kontaktów i usprawniające działalność handlową, promocję i potencjał gospodarczy w krajach Azji Południowo-Wschodniej, we Francji, w USA czy Chinach²³.

Zakres działań Gdańskiej Agencji Rozwoju Gospodarczego wpisuje się w budowanie miękkich czynników lokalizacyjnych Pomorza takich jak:

- komercjalizacja powierzchni inwestycyjnych i biurowych;
- sprzedaż i dzierżawa terenów inwestycyjnych;
- wsparcie polskich i zagranicznych inwestorów;
- promocja projektów Metropolii Gdańskiej;
- organizacja misji gospodarczych i targów;
- doradztwo inwestycyjne i finansowe.

²² E. Bończak-Kucharczyk, K. Chmura, K. Herbst, 1998, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa, s. 25.

²³ *Program operacyjny. Atrakcyjność inwestycyjna*, Gdańsk. Programy operacyjne 2023, s. 167, <https://www.gdansk.pl/download/2016-04/71496.pdf> (dostęp 25.04.2020).

W ramach działań podjętych przez Gdańską Agencję Rozwoju Gospodarczego powstaje Pomorskie Centrum Inwestycyjne zlokalizowane przy Trasie Sucharskiego w pobliżu Portu Gdańsk oraz Głębokowodnego Terminala Kontenerowego. Obszar parku obejmuje powierzchnię ok. 55 ha z możliwością podziału na mniejsze działki. W 2015 roku został zrealizowany pierwszy etap układu drogowego umożliwiający dostęp do terenu bezpośrednio z Trasy Sucharskiego. W roku 2019 zrealizowano I etap budowy wewnętrznego układu drogowego wraz z infrastrukturą do obsługi terenów inwestycyjnych oraz rozprowadzenie w terenie układu sieci na wzór Parku w Kokoszkach. Na obszarze Parku przy trasie Sucharskiego w 2015 roku oddano do użytku biurowiec KOGA o powierzchni 8 tys. m² służący jako zaplecze administracyjno-usługowe dla głębokowodnego terminala kontenerowego Deepwater Container Terminal Gdańsk (DCT Gdańsk) oraz służb granicznych i podmiotów z branż transportowych, logistycznych i spedycyjnych.

Kolejna inwestycja to budowa Parku Przemysłowo-Technologicznego „Maszynowa”. Został on zlokalizowany w dzielnicy Kokoszki w bliskiej odległości od Obwodnicy Trójmiasta i Portu Lotniczego. W roku 2012 został wybudowany drogowy układ wewnętrzny Parku wraz z całą infrastrukturą. Inwestycja została zrealizowana za kwotę 25 mln zł ze środków InvestGDA. Obecnie 80% powierzchni Parku zostało skomercjalizowanych.

Atutem terenów inwestycyjnych jest bliskość portu lotniczego, bezpośredni dostęp do sieci kolejowej oraz fakt, że teren objęty jest statusem specjalnej strefy ekonomicznej zarządzanej przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną Sp. z o.o. Umożliwia to inwestorom uzyskanie zwolnienia z podatku dochodowego, a także podatku od nieruchomości.²⁴

Drugi podmiot Invest in Pomerania funkcjonuje od roku 2011, jako inicjatywa współtworzona m.in. przez Miasto Gdańsk i InvestGDA. Współzałożycielami Invest in Pomerania są: Województwo Pomorskie, dwie specjalne strefy ekonomiczne - Pomorska i Słupska, Miasta - Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot, Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego oraz Agencja Rozwoju Pomorza, będąca jednocześnie koordynatorem działań powstałego systemu. Do zadań inicjatywy należy kompleksowe wspieranie zagranicznych podmiotów w procesie inwestycyjnym. Proces wsparcia obejmuje także obsługę podmiotu po przeprowadzeniu inwestycji. Istotną zaletą usług świadczonych przez Invest in Pomerania jest ich bezpłatność. Wysoka jakość obsługi inwestorów jest efektem nawiązania oddolnej współpracy samorządów obszaru metropolitalnego, która w pewnym momencie stała się koniecznością, bowiem wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej poprzez nieskoordynowane i rozproszone działania było coraz bardziej nieskuteczne. Współdziałanie doprowadziło do korzystnej zmiany w postrzeganiu obszaru metropolitalnego przez zagranicznych inwestorów. W końcu zaczął on być widziany przez pryzmat jednego miasta, którego mocne punkty chciał wykorzystać w swojej działalności. Pogłębianie

²⁴ Materiały Agencji Rozwoju Regionalnego, <https://investgda.pl/> (dostęp 26.04.2020 r.).

mechanizmów współpracy metropolitalnej w zakresie oferty inwestycyjnej czy standardów obsługi procesów inwestycyjnych było zatem istotnym czynnikiem warunkującym wzajemny rozwój. Obszary działalności inicjatywy dotyczą przede wszystkim obsługi inwestorów²⁵. Należą do nich:

- przygotowanie kompleksowego raportu na temat sytuacji gospodarczej regionu, uwzględniającego wybrane przez inwestora czynniki makroekonomiczne, na przykład:
 - dostępność pracowników i koszty zatrudnienia w poszczególnych sektorach;
 - koszty najmu i zakupu powierzchni biurowych, magazynowych lub terenów inwestycyjnych;
 - liczbę przedsiębiorstw będących potencjalnymi kontrahentami;
- przygotowanie raportu na temat norm prawnych prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce;
- wskazanie dostępnych form wsparcia inwestycji na terenie województwa pomorskiego;
- pośrednictwo w nawiązywaniu kontaktów z lokalną administracją i potencjalnymi partnerami biznesowymi;
- organizacja wizyt w regionie;
- zebranie oferty najmu i sprzedaży wolnych powierzchni biurowych, magazynowych lub terenów inwestycyjnych;
- przedstawienie pełnej oferty inwestycyjnej, opracowanej specjalnie na potrzeby projektu;
- kompleksowa obsługa po przeprowadzeniu inwestycji;
- realizacja usług rzecznika inwestora.

Invest in Pomerania do tej pory zamknęła 106 projektów dzięki którym powstało 15150 miejsc pracy w regionie. Zorganizowało też 384 wizyty inwestorów.

Jednym z najważniejszych i najdłużej trwających projektów realizowanych przez Invest In Pomerania był **System Promocji i Informacji Gospodarczej Województwa Pomorskiego**. Celem projektu realizowanego w latach 2007-2015 była aktywna promocja gospodarcza Pomorza w kraju i za granicą. W pierwszym etapie projektu PricewaterhouseCoopers Polska wraz z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową przeprowadzili badanie dotyczące analizy atrakcyjności inwestycyjnej województwa pomorskiego. Badanie pozwoliło określić mocne i słabe strony pomorskiej gospodarki, zidentyfikować sektory priorytetowe w rozwoju inwestycji zagranicznych na Pomorzu oraz określić nowe zasady funkcjonowania systemu obsługi inwestorów zagranicznych. W efekcie za kluczowe dla rozwoju regionu uznano branże:

- Logistyka;

²⁵ Materiały Invest in Pomerania, <https://www.arp.gda.pl/1649,invest-in-pomerania> (dostęp 26.04.2020).

- BPO /SSV;
- ICT;
- Energetyka;
- Chemia lekka;
- Motoryzacja.

W ramach przygotowanej analizy został także opracowany nowy system obsługi inwestorów zagranicznych. Dotychczasowe działania w tym zakresie zostały skupione w ramach jednej inicjatywy pod nazwą Invest in Pomerania. Inicjatywa zapewnia ścisłą współpracę podmiotów odpowiedzialnych za obsługę inwestorów zagranicznych w regionie oraz bardziej efektywne przyciąganie nowych inwestycji.

W ramach projektu utworzono także dwujęzyczny portal internetowy o tematyce gospodarczej www.investinpomerania.pl. Znajdują się tam kompleksowe informacje o warunkach inwestycyjnych w województwie pomorskim, m.in.: aktualne oferty inwestycyjne, raporty i analizy, najważniejsze wydarzenia gospodarcze²⁶.

Kolejnym dużym projektem jest Invest in Pomerania 2020, który powstał w oparciu o Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 zgodnie z którą Pomorze ma być regionem o silnej i nowoczesnej gospodarce, atrakcyjnym dla przedsiębiorców i efektywnie wykorzystującym swoje atuty. Projekt rozpoczął się w lipcu 2016 roku kiedy Agencja Rozwoju Pomorza podpisała z Województwem Pomorskim umowę o jego dofinansowanie. Realizacja projektu została przewidziana na okres od lipca 2016 roku do czerwca 2023 roku. Całkowitą wartość projektu oszacowano na ponad 90,2 mln zł, przy czym samorząd województwa zapewnił dofinansowanie na poziomie 88,44%, w wysokości prawie 76,2 mln zł, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2014-2020.

Celem projektu jest poprawa jakości oferty inwestycyjnej regionu, w tym zwiększenie ilości projektów inwestycyjnych i reinwestycji w branżach o największym potencjale, rozwój przedsięwzięć produkcyjnych oraz realizacja następujących zadań:

- wdrożenie mechanizmu finansowego dla przedsiębiorców z sektora MŚP, którzy będą mogli uzyskać granty (Konkurs grantowy 2019) na uzbrojenie terenów inwestycyjnych i budowę hal przemysłowych lub logistycznych, oraz tworzenie stref przemysłowych;
- zorganizowanie spójnego systemu zachęt inwestycyjnych, obejmującego między innymi udogodnienia dla podmiotów we wstępnym etapie realizacji inwestycji, profesjonalne programy szkoleniowe, czy program stypendialny

²⁶ System Promocji i Informacji Gospodarczej Województwa Pomorskiego (projekt zakończony), <https://www.arp.gda.pl/385,system-promocji-i-informacji-gospodarczej-wojewodztwa-pomorskiego-projekt-zakonczony>

- związany z relokacją pracowników(Stypendium relokacyjne "Live More. Pomerania");
- kompleksowe działania promocyjno-informacyjne skierowane do konkretnych grup odbiorców w określonych branżach²⁷.

W 2017 roku w ramach projektu Invest in Pomerania 2020 został opublikowany Raport z realizacji pierwszego etapu analizy lokalizacyjnej terenów inwestycyjnych w województwie pomorskim, który pokazał niedostatki Pomorza w kwestii dotyczących warunków, w których inwestor ma do wyboru lokalizacje oferujące podobne twarde korzyści lokalizacji, decydujące okazują się być czynniki miękkie. Dlatego tak ważne są działania z zakresu promocji gospodarczej, obsługi procesów inwestycyjnych oraz wsparcia firm w ich codziennym funkcjonowaniu. To one tworzą markę miejsca, której wysoka rozpoznawalność może decydować o sukcesach w konkurencji o inwestycje. Zarówno promocja, jak i wzmacnianie rynku usług związanych z czasem wolnym, rozrywką, wydarzeniami biznesowymi stanowią wysoce efektywny sposób rozwoju miasta oraz kreowania potencjału obszaru metropolitalnego.

Podsumowanie

Podniesienie atrakcyjności, konkurencyjności i innowacyjności jest jednym z najważniejszych celów władz samorządowych i wybrzmiewa w kolejnych długofalowych strategiach rozwoju województwa pomorskiego. Pomorze pomimo posiadania wielu przewag konkurencyjnych jak choćby nadmorska, a jednocześnie nadwiślańska lokalizacja, wysoka atrakcyjność osiedleńcza, czy wysoka innowacyjność, nie dorównuje potencjałem rozwojowym konkurentom z Polski centralnej, a tym bardziej południowej.

Poważnym utrudnieniem w poprawie pozycji regionu pomorskiego na mapie gospodarczej Polski poza peryferyjną lokalizacją i brakiem znaczących złóż surowców naturalnych jest postindustrialna struktura gospodarki z ogólną dominacją sektora usług rynkowych nad sektorem przemysłu.

Dodatkową barierą w zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej Pomorza jest ograniczona liczba dużych terenów inwestycyjnych i niski poziom ich przygotowania infrastrukturalnego. W 2017 roku region pomorski plasował się na 6. miejscu w Polsce pod względem liczby terenów inwestycyjnych o powierzchni przekraczającej 20 ha, pozostając w tyle za regionami skupionymi na południu Polski. To wszystko powoduje, że województwo pomorskie nie jest postrzegane jako lokalizacja pierwszego wyboru pod kątem projektów przemysłowych²⁸.

Władze samorządowe doskonale zdają sobie sprawę z konieczności ograniczania barier rozwojowych, bowiem bez ich eliminowania dalszy rozwój

²⁷ M. Cirocka, M. Trunin, W. Tyborowski, *RAPORT z realizacji pierwszego etapu analizy lokalizacyjnej terenów inwestycyjnych w województwie pomorskim*, Invest In Pomerania, Gdańsk 2017.

²⁸ Ibidem.

regionu może być zagrożony. Stąd powołanie do życia instytucji wyspecjalizowanych w obsłudze inwestorów i promocji gospodarczej regionu, jak Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego (InvestGDA), czy Invest in Pomerania oraz stworzenie podwalin pod pogłębioną współpracę metropolitarną. Powyższe działania zaczynają powoli przynosić pozytywne efekty. W badaniu *Business Environment Assessment Study* przeprowadzonym w 2019 roku i zatytułowanym „*Potencjał inwestycyjny Trójmiasta*”²⁹, Trójmiasto wraz z całym regionem pomorskim zostało zaliczone do pierwszej piątki obszarów najbardziej atrakcyjnych dla zagranicznych inwestorów w Polsce. W całym województwie działało prawie 3,8 tys. podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego, a udział regionu w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w Polsce stanowił około 13 proc. ich wartości.

Badanie pokazało też duże uznanie przedsiębiorców dla działań administracji samorządowej na rzecz tworzenia dobrego klimatu inwestycyjnego w województwie pomorskim. Wysoko również został oceniony potencjał edukacyjny rozumiany jako dostępność przyszłych pracowników. Aglomeracja trójmiejska to miejsce z olbrzymim potencjałem akademickim oferująca szeroką ofertę kształcenia na najwyższym poziomie. Dodatkowo trójmiejskie uczelnie również chętnie współpracują z biznesem. Przykładem może być pilotażowy projekt Invest In Pomerania zatytułowany Your Future, gdzie przedstawiciele pomorskich firm prowadzą wykłady dla studentów Politechniki Gdańskiej. W programie udział wzięły firmy takie, jak: Thomson Reuters, AlexanderMann Solutions, State Street, Geoban, Coleman RG.

Trójmiejska administracja od ponad dekady podejmuje wiele skutecznych i różnorodnych inicjatyw których celem jest promocja regionu zarówno wśród nowych inwestorów, ale także tych którzy już tu są i podejmują dalsze decyzje o relokowaniu swojej działalności. Dzięki aktywnej współpracy z firmami Trójmiasto jest coraz częściej wybieranym miejscem na prowadzenie biznesu, poprawia się także atrakcyjność całego regionu pomorskiego.

Literatura

1. Atrakcyjność inwestycyjna a przedsiębiorczość regionalna w Polsce (Investment attractiveness and regional entrepreneurship in Poland), red. H. Godlewska-Majkowska, *Studia i Analizy Instytutu Przedsiębiorstwa*, (Studies and Analyses of the Institute of the Enterprise), SGH (WSE), Warsaw 2011.
2. Bończak-Kucharczyk E., Chmura K., Herbst K., 1998, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.

²⁹ *Potencjał inwestycyjny Trójmiasta*, Edycja 2/2019, Badania Antal.

3. Cirocka M., Trunin M., Tyborowski W., *Raport z realizacji pierwszego etapu analizy lokalizacyjnej terenów inwestycyjnych w województwie pomorskim*, Invest In Pomerania, Gdańsk 2017.
4. Laskowska I., Dańska-Borsiak B., *Główne czynniki atrakcyjności inwestycyjnej i ich zróżnicowanie w grupach powiatów podobnych, (w:) Współczesne problemy społeczne i ekonomiczne-próba oceny i pomiaru*, pod red. B. Dobrowolska, H. Sobocka-Szczapa, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2019” Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190 Tom XX | Zeszyt 3 | Część I.
5. *Potencjał inwestycyjny Trójmiasta*, Edycja 2/2019, Badania Antal
6. Raczyk A., Dołzbłasz S., Leśniak-Johann M., *Analiza atrakcyjności inwestycyjnej regionu w świetle współczesnych trendów*, Wrocław 2010.
7. *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego w 2018 r.* Urząd Statystyczny w Gdańsku Statistical Office in Gdańsk 2019
8. Szultka St. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2016*, Gdańsk 2016.

Akty prawne

1. *Projekt Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*, s. 42, Załącznik do uchwały nr 99/118/20 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 31.01.
2. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 (1998).

Strony internetowe

1. *Dane GUS*, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/portret-jt/102200000000> (dostęp 20.04.2020 r.).
2. *Dane GUS*, <https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/> (dostęp 20.04.2020 r.)
3. *Materiały Agencji Rozwoju Regionalnego*, <https://investgda.pl/> (dostęp 26.04.2020 r.)
4. *Materiały Invest in Pomerania*, <https://www.arp.gda.pl/1649,invest-in-pomerania> (dostęp 26.04 2020 r.)
5. *Program operacyjny. Atrakcyjność inwestycyjna, Gdańsk. Programy operacyjne 2023*, s.167. <https://www.gdansk.pl/download/2016-04/71496.pdf> (dostęp 25.04.2020 r.)
6. *System Promocji i Informacji Gospodarczej Województwa Pomorskiego (projekt zakończony)*, <https://www.arp.gda.pl/385,system-promocji-i-informacji-gospodarczej-wojewodztwa-pomorskiego-projekt-zakonczoney> (dostęp 25.04.2020 r.)

Activities of the Pomeranian Voivodship Self-Government to increase the investment attractiveness of Pomerania

In the contemporary world efficient functioning of economy is one of the most important challenges faced by governments and authorities of regions, towns and smaller communities. One of the most irrelevant element of economy in every phase of its development is attractiveness of the investment, which has a direct impact on improvement of competitiveness and growth of economic activity in selected regions. Therefore, activities undertaken by local authorities in order to create friendly conditions for potential investors are so important. Likewise, developing innovative branches of industry which in consequence allows to improve the competitive ability of regions.

Problematyka regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń i aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw

Streszczenie

Marka miejsca determinuje postrzeganie miasta przez inwestorów, jest zachętą do lokowania tam kapitału. Miasta mające silny wizerunek i markę, dysponujące atrakcyjnym produktem miejsca oferują przedsiębiorcom i mieszkańcom wiele korzyści, w zamian oczekując od nich wysokiej jakości kapitału intelektualnego i innowacyjnych inwestycji dających danemu ośrodkowi przewagę konkurencyjną nad innymi, o zbliżonym charakterze. Stąd też miasta i regiony o silnej marce odnotowują dodatnie saldo migracji, a także wzrost inwestycji, a w ślad za tym, jako następstwo obserwuje się tam wysokie wynagrodzenia. Istotną rolę w kształtowaniu wizerunku miasta odgrywa obecność renomowanych uczelni, bowiem przedsiębiorcy prowadzący prace badawczo-rozwojowe poszukują dobrze wykształconych i kreatywnych pracowników.

Słowa kluczowe: nierówności; rynek pracy; marketing terytorialny; przedsiębiorstwa; inwestycje

Wstęp

Wynagrodzenia są podstawą utrzymania rodzin (gospodarstw domowych), a także determinują poziom konsumpcji. „Na ogólny poziom płac oddziałuje wiele czynników, m.in.: wydajność pracowników, poziom rozwoju gospodarczego, aktywność związków zawodowych, struktura gospodarcza”¹.

Zróżnicowanie płac i dochodów jest przedmiotem zainteresowania wielu ekonomistów oraz socjologów. Literatura przedmiotu bogata jest w opracowania analizujące owo zróżnicowanie ze względu na m.in. aspekt terytorialny (regionalny i państwowy), płeć, wykształcenie, wiek, zajmowane stanowisko, zatrudnienie w odpowiednim dziale gospodarki.

Neoklasyczne modele wzrostu gospodarczego przyjmują, że dzięki obniżaniu się krańcowej produktywności kapitału możliwe jest wystąpienie konwergencji między poszczególnymi regionami. Konwergencja to zmniejszenie dystansu regionów biedniejszych w odniesieniu do regionów bogatszych na skutek

¹ W. Zgliczyński, *Wynagrodzenia w Polsce w latach 2004–2012*, Studia BAS nr 4 (36), 2013, s. 97, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40310BA5715AAB45C1257C47003FA312/\\$file/Studia_BAS_36.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40310BA5715AAB45C1257C47003FA312/$file/Studia_BAS_36.pdf) (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

trwałych zmian strukturalnych, w efekcie których dochodzi do redukcji regionalnego zróżnicowania dochodów, płac i dobrobytu. U podstaw tej teorii leży założenie, że w miarę zwiększania nakładów kapitału zmniejsza się krańcowy przyrost produktu, co przedkłada się na zmniejszanie rentowności kapitału. Wobec czego kapitał napływa z regionów bogatszych do regionów biedniejszych². Przeciwnicy tej koncepcji twierdzą, że w praktyce konwergencja poszczególnych regionów występuje niezmiernie rzadko, a znacznie częściej obserwuje się *procesy dywergencyjne*, czyli pogłębianie się różnic.

Rozwarstwianie występuje w gospodarce w różnych aspektach i może nieść ze sobą negatywne konsekwencje takie jak terroryzm (polityczny i energetyczny), migracje ekonomiczne oraz związane z nimi niebezpieczeństwa epidemiologiczne. Występujące dywergencje opisuje teoria wzrostu endogenicznego, w myśl której w krajach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego malejąca produktywność kapitału może wyrównywać zwiększanie jego produktywności powstałej na skutek wykorzystania nowych i efektywnych technologii, uzyskanych dzięki znaczącym nakładom poniesionym na działalność badawczo-rozwojową³. Zauważyć należy, że „Obecnie w przypadku najlepiej rozwiniętych krajów regionu bezpośrednie inwestycje zagraniczne napływają nie ze względu na możliwość korzystania z tańszych czynników produkcji, ale ze względu na wypracowaną przez lata atrakcyjność inwestycyjną czy krajowe specjalizacje i efektywność w danych obszarach gospodarki”⁴.

Wzrost znaczenia działalności badawczo-rozwojowej i ekspansja nowych technologii sprawia, że inwestorzy poszukują lokalizacji oferującej więcej możliwości, niż dostęp do taniej siły roboczej. Inwestorzy chętniej lokują swój kapitał w miastach i regionach o pozytywnym wizerunku i silnej, rozpoznawalnej marce. Dlatego też władze lokalne, świadome znaczenia silnej marki danego miasta, czy regionu coraz częściej korzystają z narzędzi marketingu terytorialnego, w celu budowania pozytywnego wizerunku miejsca, wzmocnienia jego rozpoznawalności. W efekcie oczekują napływu kapitału,

² K. Zieliński, *Regionalne zróżnicowanie płac w Polsce – kierunki zmian*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 863, s. 71-72, 2011, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/1059/1/171192067.pdf> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

³ B. Fiedor, *Od państwa regulacyjnego do aktywnej polityki przerostowej państwa* [w:] *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, pod red. M. Bałtowskiego, PWN, Warszawa 2016. Przeprowadzone przez K. Zielińskiego badania empiryczne wskazują, że w latach 1999-2007 w Polsce dochodziło do dywergencji wynagrodzeń (vide: K. Zieliński, *Regionalne zróżnicowanie...*, op. cit., s. 81). Na temat wzrostu produktywności na skutek nowych technologii – patrz szerzej: *Technologie informacyjne i komunikacyjne a produktywność w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. Ł. Arendta, E. Kryńskiej, wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

⁴ R. Kisiel, K. Graszakiewicz, *Atrakcyjność inwestycyjna a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej)*, *Przegląd Wschodnioeuropejski*, IX/1, 2018, s. 34., http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/uploads/documents/czytelnia/przegląd/Przegląd_W_9_1_2018.pdf#page=33 (dostęp 10 czerwca 2020 r.).

inwestorów i nowych mieszkańców⁵. Skutecznie prowadzone działania promocyjne, kreujące pozytywny wizerunek i markę miejsca powinny skutkować uaktywnieniem endogennych czynników, które stymulują uruchomienie rozwoju lokalnego, czyli szeregu pozytywnych zmian „(...) ilościowych i jakościowych, dotyczących danego terytorium, które to odnoszą się do poziomu życia wszystkich mieszkańców, jak też funkcjonowania podmiotów gospodarczych”⁶.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie przeciętnych wynagrodzeń oraz aktywności inwestycyjnej w ujęciu regionalnym, w tym występujących różnicowań. Hipotezą badawczą rozdziału jest założenie, że kluczowym czynnikiem determinującym regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń i aktywności inwestycyjnej jest marka miejsca i jego wizerunek. W ten sposób zasób niematerialny jednostki terytorialnej jakim jest marka miejsca stanowi ważny czynnik wewnętrzny stymulujący rozwój lokalny. W związku z tak postawionym celem i hipotezą pytania badawcze koncentrują się wokół znalezienia przyczyn i związków między przeciętnym poziomem wynagrodzeń w danym regionie a jego silną marką i mocnym wizerunkiem. Istotne jest zbadanie czy marka miejsca i jego wizerunek ma wpływ na decyzje inwestorów i pośrednio na zróżnicowanie płac w miastach i regionach. Kluczowe jest określenie determinant kreowania marki miejsca wśród inwestorów oraz mieszkańców i potencjalnych mieszkańców.

Dla realizacji zamierzonego celu zastosowano następujące metody i narzędzia badawcze: analizę oraz krytykę literatury przedmiotu, metodę dedukcji oraz indukcji, metodę porównań, metody statystyczne, analizę opisową oraz studium przypadków.

Rozdział jest podzielony na: wstęp, dwie sekcje tematyczne oraz podsumowanie. W sekcji 1 poruszono zagadnienia dotyczące marki miejsca, w sposób szczególnie podkreślono dużą rolę pozytywnego wizerunku miasta i regionu dla jego rozwoju oraz wskazano na kluczowe determinanty kreowania marki miejsca wśród inwestorów. Pozytywny wizerunek miejsca staje się asumptem do lokowania w danym regionie kapitału przez przedsiębiorców. Sekcja 2 ma charakter empiryczny, stanowi próbę określenia jak silne, duże ośrodki miejskie wpływają na cały otaczający je region oraz jak wizerunek miejsca determinuje aktywność inwestycyjną i gospodarczą w danym regionie. Na przykładzie powiatów województwa mazowieckiego przedstawiono wpływ Warszawy, jako silnego ośrodka metropolitalnego na poziom przeciętnych

⁵ A. Marciniuk-Kluska, *Marketing terytorialny jako determinanta zrównoważonego rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 115, s. 219, 2017, <https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/1892/Marketing%20terytorialny%20jako%20determinanta%20zr%F3wnowa%20onego%20rozwoju%20lokalnego.pdf?sequence=7> (dostęp 7 marca 2020 r.).

⁶ K. Jędrzejewski, *Marketing terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego nr XXIII, s. 25, 2016, <http://www.pte.lodz.pl/wp-content/uploads/2015/01/SERL23.pdf#page=23> (dostęp 7 marca 2020 r.).

wynagrodzeń w regionie. W sekcji tej przeprowadzono analizę przeciętnych wynagrodzeń brutto w latach 2009-2018 w polskich województwach oraz analizę danych statystycznych dotyczących inwestycji, a uzyskane wyniki zestawiono z wizerunkiem i marką danego regionu, poszukując w ten sposób związku między badanymi elementami.

1. Marka miejsca i jego wizerunek a postrzeganie regionu przez inwestorów

Zasadne jest wyeksplikowanie pojęcia *wizerunku miasta*. Według A. Stanowickiej-Traczyk „Wizerunek miasta można (...) zdefiniować jako sumę poglądów, postaw i wrażeń, jakie osoba lub grupa osób ma w stosunku do danego miasta (...). Stanowi zarówno zespół atrybutów racjonalnych, jak i emocjonalnych odnoszących się do danego miasta”⁷. Zauważyć wypada, że na poszczególne regiony oddziałują (o ile są obecne) silne, duże i wysoko rozwinięte ośrodki miejskie. Miasta te mają swoją silną markę i wizerunek, który przyciąga inwestorów do danego regionu. Wizerunek kraju rzutuje na postrzeganie miasta i regionu. Zarówno makrootoczenie, lokalizacja jak i wewnętrzny potencjał miasta wpływa na jego wizerunek⁸.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w ostatnich latach w dobie postępującej globalizacji coraz większe znaczenie w gospodarce odgrywają duże ośrodki miejskie oraz silne metropolie, które aktywne są na rynku globalnym. Ułatwia im to uzyskanie sił rozwoju ze źródeł zewnętrznych, co w konsekwencji oddziałuje i kształtuje cały otaczający je obszar⁹. Trzy polskie miasta: Kraków, Warszawa i Wrocław znajdują się w gronie stu miast o największej atrakcyjności biznesowej na świecie według Tholons Services Globalization Index 2019¹⁰. Przyjmuje się, iż zamożne regiony pozycję swoją zawdzięczają dużym i silnym ośrodkom miejskim¹¹.

Każde miasto może być postrzegane w kategorii produktu markowego, o wysoce pozytywnym wizerunku. Aby tak było konieczne jest przyciągnięcie uwagi potencjalnego klienta zazwyczaj mieszkańca lub przedsiębiorcy. Dana jednostka terytorialna, postrzegana jako marka miejsca i zarazem produkt

⁷ A. Stanowicka-Traczyk, *Determinanty wizerunku miasta*, Samorząd Terytorialny nr 10 (226), s. 6, 2009.

⁸ Ibidem, s. 7.

⁹ K. Sarzyński, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin województwa kujawsko-pomorskiego [w:] Zrównoważony rozwój województwa kujawsko-pomorskiego. Bariery i wyzwania*, red. M. Geise, D. Piotrowski, J. Oczki, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddział w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018, s. 72-73.

¹⁰ *Tholons Services Globalization Index 2019*, s. 10,13, <http://www.tholons.com/Tholonstop100/TSGI2019Report.pdf> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

¹¹ E. Polak, *Regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce i tendencje zmian w tym zakresie*, Współczesna Gospodarka nr 1 tom 6, s. 28., 2015., <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-a767bb57-e6c7-4645-9d7e-45c8c294dfa6> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

miejsca oferuje klientom/inwestorom oraz mieszkańcom i migrującej ludności pewne wartości takie jak: grunty, lokale, powierzchnie biurowe, zasoby naturalne, kapitał ludzki, marketingową markę miasta, czy regionu, rynek zbytu, dostęp do infrastruktury technicznej w zamian za dostarczenie odpowiednich czynników rozwojowych, które przyczynią się do dynamicznego funkcjonowania lokalnej gospodarki¹². Te determinanty wydają się zyskiwać w ostatnim czasie na znaczeniu. Nieustannie rośnie rola nowych technologii i innowacji w gospodarce, postępujące procesy automatyzacji, robotyzacji i cyfryzacji prac rutynowych wykonywanych dotychczas przez pracowników implikuje spadek udziału kosztów płac w zysku przedsiębiorstw¹³, procesy te są dotkliwe dla zatrudnionych o niskich kwalifikacjach¹⁴. W kontekście tego uprawnione jest twierdzenie, iż „Posiadanie przez miasto prestiżowej lub prestiżowych uczelni, które zatrudniają dobrze wykwalifikowaną oraz rozpoznawalną kadrę dydaktyczną oraz odnoszących sukcesy studentów, którzy po zakończeniu procesu edukacji zasilają lokalną gospodarkę wpływa zarówno na wizerunek miasta, jak i uczelni”¹⁵. Oczywiście wydaje się, że „Wiedza, uczenie się oraz promocja innowacyjności są kluczowymi czynnikami, które sprzyjają rozwojowi gospodarstwu”¹⁶. W ten sposób znajduje się punkty zbieżne między technologią, kwalifikacjami pracowników, poziomem osiągniętych dochodów a marką i wizerunkiem miejsca.

Wysoko wykwalifikowani pracownicy są poszukiwani przez przedsiębiorstwa korzystające z badań i realizujące ich wyniki w praktyce, dlatego też w widoczna jest koncentracja takich podmiotów gospodarczych w dużych miastach¹⁷. Miasta te są rozpoznawalną marką, mają pozytywny wizerunek zarówno wśród inwestorów jak i migrujących do nich pracowników. One chcąc utrzymać przewagę konkurencyjną na rynku nad innymi ośrodkami zmuszone są inwestować w przestrzeń rekreacji i wypoczynku, dbać o czyste powietrze, tworzyć wartość w postaci ochrony zasobów naturalnych.

¹² A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 44-45.

¹³ M. Geise, *Dekompozycja globalnej gospodarki w perspektywie dynamicznych zmian w podziałach dochodów narodowych państw*, Marketing i Rynek, nr 11/2017, s. 86-97, 2017, https://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/MiR_11_2017_CD.pdf (dostęp 12 stycznia 2020 r.).

¹⁴ E. Mączyńska, *Globalne trendy w gospodarce [w:] Zrównoważony rozwój województwa kujawsko-pomorskiego. Bariery i wyzwania*, pod red. M. Geise, D. Piotrowskiego, J. Oczki, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddział w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018, s. 8.

¹⁵ J. Kinal, *Instytucje akademickie jako elementy promocji marki miasta. Wybrane aspekty promocji Rzeszowa [w:] Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, pod red. M. Malikowskiego, M. Palaka, J. Kinala, J. Halika, wyd. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2015, s. 128, https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/1397/wybrane_problemy_wspolczesnych_miast.pdf?sequence=1#page=124 (dostęp 11.01.2020).

¹⁶ J. Kinal, *Instytucje akademickie...*, op. cit., s. 129.

¹⁷ K. Zieliński, *Regionalne zróżnicowanie...*, op. cit., s. 72.

2. Regionalne zróżnicowanie płac i aktywności inwestycyjnej w Polsce a marka miejsca

W Polsce poziom wynagrodzeń jest zróżnicowany regionalnie oraz lokalnie (zarówno na poziomie województw, jak i powiatów). W tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych województwach.

Tabela 1. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w latach 2009-2018 (w złotych)

Województwo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Polska	3315	3435	3625	3744	3877	4004	4151	4291	4528	4835
dolnośląskie	3295	3412	3587	3709	3869	4043	4204	4386	4655	4942
kujawsko-pomorskie	2811	2911	3062	3182	3322	3439	3540	3673	3886	4139
lubelskie	2891	3100	3257	3383	3489	3605	3699	3816	4020	4261
lubuskie	2803	2920	3074	3203	3282	3425	3568	3735	3951	4240
łódzkie	2885	3066	3246	3383	3510	3619	3791	3925	4142	4441
małopolskie	3058	3170	3333	3456	3574	3700	3907	4078	4347	4679
mazowieckie	4180	4280	4505	4638	4773	4927	5099	5241	5524	5889
opolskie	2988	3137	3250	3358	3473	3633	3793	3927	4145	4379
podkarpackie	2741	2877	3023	3152	3283	3412	3528	3654	3837	4090
podlaskie	2885	3020	3178	3311	3433	3530	3647	3767	4006	4264
pomorskie	3320	3384	3567	3697	3847	4012	4132	4275	4497	4795
śląskie	3405	3528	3795	3855	4023	4101	4221	4295	4482	4825
świętokrzyskie	2868	2972	3138	3251	3350	3436	3581	3670	3911	4171
warmińsko-mazurskie	2752	2880	3019	3150	3265	3387	3495	3619	3803	4028
wielkopolskie	2976	3126	3284	3397	3515	3598	3724	3894	4124	4383
zachodnio-pomorskie	3022	3120	3290	3418	3539	3649	3794	3946	4154	4432

Powyższe dane zostały zaokrąglone do pełnych złotych.

Źródło: Bank Danych Lokalnych - Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

W 2018 r. najwyższe przeciętne wynagrodzenie brutto odnotowana w województwie mazowieckim i wyniosło 5889zł i było o 1054zł wyższe od

średniej w Polsce. Jeszcze tylko w województwie dolnośląskim przeciętna płaca była wyższa od średniej krajowej o prawie 108zł. W pozostałych regionach wartości te znajdowały się poniżej ogólnopolskiej średniej. Najniższe przeciętne wynagrodzenie wystąpiło w województwie warmińsko-mazurskim (4028 zł, było o 807 zł niższe od średniego w kraju), podkarpackim i kujawsko-pomorskim. W latach 2009-2018 przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło (względnie) najmniej w województwie mazowieckim (o 42%), najbardziej w województwie łódzkim (o 54%), a w Polsce średnio o 46%. Kluczowa jest ocena tych tendencji w regionach o najniższych wynagrodzeniach. W tym okresie w województwie warmińsko-mazurskim dynamika wzrostu wynagrodzenia przeciętnego utrzymała się na poziomie zbliżonym do średniej krajowej, natomiast w kilku województwach o niskich płacach dynamika ta była wyraźnie wyższa od średniej (województwo: podkarpackie – 49%, podlaskie – 48%, kujawsko-pomorskie – 47%), jednakże w woj. świętokrzyskim, w którym wynagrodzenia są dość niskie dynamika jest o 1 p.p. niższa od średniej w kraju. Podkreślić należy, że w woj. dolnośląskim dynamika ta wyniosła 50%, a w województwach: lubuskim, małopolskim i łódzkim przekroczyła tę wartość.

Niewielka grupa jednostek terytorialnych znacząco zawiąza średnią. Z tego też względu konieczne jest obliczenie mediany, czyli wartości środkowej i po wtóre zwrócenie uwagi na rozpoznawalność marki tych miejsc i ich wizerunek. W 2018 r. medianą przeciętnych wynagrodzeń dla polskich województw jest kwota 4381zł (przy jej wyliczaniu uwzględniono sumę przeciętnej płacy w województwach wielkopolskim oraz opolskim, którą podzielono przez 2). W przypadku porównania przedstawionych danych z medianą dysproporcje wydają się nieco mniejsze, choć nadal są one znaczące. W 2018 r. *rozstęp*, czyli różnica między wartościami skrajnymi wynosił 1861 zł.

W badanym okresie w Polsce średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło nominalnie o 1520 zł. Tylko w czterech województwach (dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i mazowieckim) zaobserwowano nominalny wzrost płac wyższy od średniej w kraju. Regiony te miałyby wysokie wynagrodzenie w roku bazowym (2009), w związku z czym wyższy od średniej nominalny wzrost wynagrodzeń nie pozwala ocenić tendencji ich różnicowania się w aspekcie terytorialnym. Do obserwacji zjawiska konwergencji przydatna jest ustalenie przeciętnych płac w relacji do średniego wynagrodzenia w kraju (vide tabela 2) oraz odchylenie tego wskaźnika w badanym okresie (vide tabela 3).

W 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej było najwyższe w województwie mazowieckim i wynosiło 126%, a najniższe w województwie podkarpackim, gdzie wyniosło blisko 83%. Z kolei w 2018 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej było najwyższe w województwie mazowieckim wynosiło prawie 122%, a najniższe w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie wyniosło nieco ponad 83%. W badanym okresie występowało dość znaczne zróżnicowanie w poziomie płac w zależności od regionów.

Tabela 2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej w Polsce w latach 2009-2018

Województwo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Polska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dolnośląskie	99,4	99,3	99,0	99,1	99,8	101,0	101,3	102,2	102,8	102,2
kujawsko-pomorskie	84,8	84,7	84,5	85,0	85,7	85,9	85,3	85,6	85,8	85,6
lubelskie	87,2	90,2	89,8	90,3	90,0	90,0	89,1	88,9	88,8	88,1
Lubuskie	84,5	85,0	84,8	85,5	84,6	85,5	85,9	87,1	87,3	87,7
Łódzkie	87,0	89,3	89,5	90,4	90,5	90,4	91,3	91,5	91,5	91,9
małopolskie	92,2	92,3	91,9	92,3	92,2	92,4	94,1	95,0	96,0	96,8
mazowieckie	126,1	124,6	124,3	123,9	123,1	123,1	122,8	122,1	122,0	121,8
Opolskie	90,1	91,3	89,6	89,7	89,6	90,7	91,4	91,5	91,5	90,6
podkarpackie	82,7	83,8	83,4	84,2	84,7	85,2	85,0	85,2	84,7	84,6
Podlaskie	87,0	87,9	87,7	88,4	88,5	88,2	87,9	87,8	88,5	88,2
Pomorskie	100,1	98,5	98,4	98,7	99,2	100,2	99,5	99,6	99,3	99,2
Śląskie	102,7	102,7	104,7	103,0	103,7	102,4	101,7	100,1	99,0	99,8
świętokrzyskie	86,5	86,5	86,6	86,8	86,4	85,8	86,3	85,5	86,4	86,3
warmińsko-mazurskie	83,0	83,8	83,3	84,1	84,2	84,6	84,2	84,4	84,0	83,3
Wielkopolskie	89,8	91,0	90,6	90,7	90,7	89,9	89,7	90,8	91,1	90,7
zachodnio-pomorskie	91,1	90,8	90,7	91,3	91,3	91,1	91,4	92,0	91,7	91,7

Źródło: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Optymistyczne jest jednak to, że zmalała różnica w rozrzucie przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń między wartościami skrajnymi o blisko 5 p.p. (rozstęp wynosił w 2009 r. 43,4 p.p. oraz w 2018 r. 38,5 p.p.).

W badanym okresie zmalała względna przewaga regionów o najwyższych wynagrodzeniach tj. województw mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego, wzrosła natomiast w przypadku województwa dolnośląskiego oraz małopolskiego.

Szybszy wzrost płac w tych regionach niż średni w kraju zwiększa dysproporcje terytorialne, bowiem dynamika wynagrodzeń przeciętnych w Małopolsce i na Dolnym Śląsku przewyższa znacznie tą w województwach o niskich płacach (województwo warmińsko-mazurskie zmniejszyło różnicę wynagrodzenia przeciętnego w regionie w stosunku do kraju zaledwie o 0,3 p.p.). Odniesienie przeciętnego wynagrodzenia do średniej w kraju pozwala zauważyć, że wysokie wynagrodzenia występują w regionach,

w których położone są silnie rozwinięte ośrodki miejskie takie jak: Warszawa, Wrocław, czy Kraków. Są to rozpoznawalne marki, o silnym wizerunku. Te walory wzmacniają w wymienionych ośrodkach czynniki wewnętrzne rozwoju lokalnego, pobudzające zmiany jakościowe zachodzące w przestrzeni tych ośrodków. Zbliża się w nich do siebie bogata tradycja (tożsamość) z ogromną absorpcją nowych rozwiązań w zakresie komunikacji międzyludzkiej, innowacyjnych badań naukowych i świadczonych usług.

Tabela 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w stosunku do średniej w Polsce (Polska = 100) w poszczególnych województwach w roku 2009 oraz 2018

Województwo	2009	2018	Odchylenie w punktach procentowych
Polska	100,0	100,0	0,0
dolnośląskie	99,4	102,2	2,8
kujawsko-pomorskie	84,8	85,6	0,8
lubelskie	87,2	88,1	0,9
lubuskie	84,5	87,7	3,2
łódzkie	87,0	91,9	4,9
małopolskie	92,2	96,8	4,6
mazowieckie	126,1	121,8	-4,3
opolskie	90,1	90,6	0,5
podkarpackie	82,7	84,6	1,9
podlaskie	87,0	88,2	1,2
pomorskie	100,1	99,2	-0,9
śląskie	102,7	99,8	-2,9
świętokrzyskie	86,5	86,3	-0,2
warmińsko-mazurskie	83,0	83,3	0,3
wielkopolskie	89,8	90,7	0,9
zachodniopomorskie	91,1	91,7	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Obecność w danym regionie międzynarodowych korporacji konsultingowo-audytorskich daje władzom lokalnym możliwość dotarcia do potencjalnych inwestorów, a inwestorom ułatwia prowadzenie negocjacji w zakresie lokalizacji i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Organizacje te wspierają biznes, świadcząc usługi w obszarze audytu oraz doradztwa gospodarczego i podatkowego. Z punktu widzenia inwestora kluczowa jest również działalność w danej lokalizacji przedsiębiorstw zajmujących się obrotem nieruchomościami przemysłowymi oraz ich budową i wynajmem, a także funkcjonowanie centrów

usług związanych z BPO (ang. *Business Process Outsourcing*), technologiami informatycznymi, SSC (ang. *Shared Services Centers*, centrum usług wspólnych) i działalnością badawczo-rozwojową¹⁸. Centra BPO świadczą usługi na rzecz innych podmiotów m.in. w zakresie: zarządzania zasobami ludzkimi, obsługi finansowej, logistyki, obsługi klienta, administrowania oraz marketingu¹⁹. Podmioty te wspierają funkcjonowanie biznesu, tworzą więc otoczenie przedsiębiorstwa, stają się czynnikiem oddziałującym na markę miast i regionów.

Lokalizacje, w pobliżu których funkcjonuje wiele międzynarodowych korporacji konsultingowo-audytowych oraz z sektora BPO/IT/SSC są preferowane przez inwestorów. Atrakcyjność inwestycyjna danego obszaru przekłada się na realizację tam inwestycji i w konsekwencji wzrost zatrudnienia. Z kolei „Wzrost popytu na pracę wraz z rosnącą produktywnością pracy przedkłada się na wzrost wynagrodzeń i zwiększenie chłonności regionalnego rynku zbytu. W ten (dość uproszczony) sposób atrakcyjność inwestycyjna umożliwia osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju regionów”²⁰.

W zestawieniu liczby centrów usług w Polsce za I kwartał 2018 r. wygrywa Warszawa, w której znajdowało się 238 takich podmiotów, Kraków, w którym działało 217 centrów oraz Wrocław, gdzie funkcjonowało 169 takich instytucji²¹. W miastach tych swoje biura posiadają międzynarodowe firmy konsultingowo-audytorskie, w tym te z tzw. wielkiej czwórki: EY, Deloitte, KPMG, PwC. Do polskich miast o najsilniejszej marce wśród inwestorów zalicza się: Kraków, Warszawę i Wrocław²². Każdy duży ośrodek miejski posiada specyficzne, właściwe tylko sobie cechy i atuty oraz nieustannie kreuje nowe. Elementy te tworzą jego markę i wizerunek wśród inwestorów. W markowych miastach przeciętne wynagrodzenia są wyższe od przeciętnych dla danego województwa oraz od przeciętnych w skali kraju. W 2018 r. w Krakowie przeciętne wynagrodzenie brutto było o blisko 15% wyższe od przeciętnego w województwie małopolskim, we Wrocławiu było o nieco ponad 8% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia brutto w województwie dolnośląskim. Z kolei w Warszawie przeciętne wynagrodzenie brutto było wyższe o ponad 9% od przeciętnego w województwie mazowieckim²³.

¹⁸ B. Sobotka, *Outsourcing i offshoring w kontekście pozyskiwania inwestorów do gmin*, wyd. Fundacja VCC, Lublin 2017, s. 98-99.

¹⁹ Ibidem, s. 14-15.

²⁰ J. M. Nazarczuk, *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego, Olsztyn 2013, s. 151, https://www.researchgate.net/publication/276417527_Potencjal_rozwojowy_a_aktywnosc_inwestycyjna_województw_i_podregionow_Polski (dostęp 06 czerwca 2020 r.).

²¹ *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2019*, s. 20, <https://www.bazabiur.pl/report/333fa2/sektor%20nowoczesnych%20uslug%20biznesowych%20w%20polsce%202019.pdf> (dostęp 2 czerwca 2020 r.).

²² *Tholons Services Globalization Index 2019*, s. 10,13, <http://www.tholons.com/Tholonstop100/TSGI2019Report.pdf> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

²³ Bank Danych Lokalnych - Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

Kraków, stolica Małopolski to metropolia o dużej atrakcyjności biznesowej. Przyczynia się do tego niewątpliwie dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna, szczególnie kolejowa i drogowa (m.in. autostrada A4) zapewniające szybkie i sprawne skomunikowanie z innymi metropoliami, a także drugie pod względem liczby odprawionych pasażerów lotnisko w Polsce. Kraków jest silnym ośrodkiem naukowym, siedzibą cenionych uczelni: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Politechniki Krakowskiej, czy Akademii Górniczo-Hutniczej. Wyróżnikiem miasta jest największa w kraju liczba studentów kierunków ścisłych i informatycznych (ponad 13 tys. osób). Atutem tego ośrodka miejskiego jest dobrze rozwinięta baza nowoczesnych powierzchni biurowych, działalność Krakowskiego Parku Technologicznego, koncentracja podmiotów z kluczowych dla biznesu (m.in. centrów BPO, firm konsultingowych). Kraków w minionych wiekach był miastem stołecznym, zlokalizowane są w nim liczne wysokiej klasy zabytki, przez co stał się najbardziej popularną destynacją turystyczną w Polsce²⁴. Ponadto w całym województwie małopolskim znajduje się wiele miejscowości o znacznym potencjale turystycznym (Kopalnia Soli w Wieliczce, rodzinne miasto Jana Pawła II – Wadowice, Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu, czy położone w otoczeniu Tatr Zakopane). Te specyficzne czynniki kreują markę Krakowa oraz otaczającego go regionu, wysoka jakość kapitału ludzkiego oraz obecność wielu międzynarodowych przedsiębiorstw, a także dobre połączenia komunikacyjne implikują postrzeganie Krakowa przez inwestorów jako miasta atrakcyjnego, dobrego miejsca do realizacji tam projektów inwestycyjnych.

Wrocław jest ważnym centrum biznesowym, jego atutem jest położenie geograficzne. Miasto leży w południowo-zachodniej części kraju, w strategicznym miejscu między Pragą a Warszawą, blisko niemieckiej granicy. Dzięki autostradzie A4 i gęstej sieci infrastruktury kolejowej region jest dobrze skomunikowany z innymi ośrodkami miejskimi, kluczowe jest także funkcjonowanie w mieście lotniska. Wrocław jest silnym ośrodkiem akademickim, w którym funkcjonują renomowane uczelnie: Politechnika Wrocławska, Uniwersytet Wrocłowski, czy Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. Uczelnie te przyciągają do miasta młodych i zdolnych studentów, kształcąc na wysokim poziomie dostarczają na rynek pracy dobrze wykwalifikowanych absolwentów. Wysoka jakość kapitału ludzkiego umożliwia funkcjonowanie w mieście wielu podmiotów wspierających biznes oraz centrów BPO i SSC²⁵. Podmioty te świadcząc zróżnicowane usługi zgłaszają zapotrzebowanie na specjalistów z wielu dziedzin, szczególnie tych posługujących się dodatkowo językiem obcym. Z kolei bogata oferta tych

(dostęp 10 stycznia 2020 r.).

²⁴ *Raport o stanie polskich metropolii*: Kraków, 2019, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/raport-pwc-polskie-metropolie-krakow-2019.pdf> (dostęp 03 czerwca 2020 r.).

²⁵ <https://invest-in-wroclaw.pl> (dostęp 3 czerwca 2020 r.).

instytucji świadczących usługi dla biznesu jest kluczowa w pozyskiwaniu inwestorów.

Warszawa jest miastem o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej, jest siedzibą wielu dużych firm krajowych oraz silnie skoncentrowane są w niej przedsiębiorstwa i inwestycje zagraniczne, działa w niej najwięcej start-upów oraz przedsiębiorstw z branży informatycznej w Polsce. Jej atutem jest niewątpliwie rozbudowana baza dobrze wyposażonych i zlokalizowanych lokalów biurowych – obecnie w Warszawie zlokalizowane jest ponad 50% powierzchni biurowej w Polsce. Warszawa jest siedzibą wielu instytucji, urzędów i agencji rządowych, co sprzyja współpracy sektora prywatnego i państwowego. W mieście zlokalizowane są liczne misje dyplomatyczne (ambasady), które mogą pełnić rolę swoistych kanałów marketingowych, sprzyjając lokowaniu w tym regionie kapitału. Stolica jest również miastem o bogatej ofercie kulturalnej, liczne muzea (m.in. Powstania Warszawskiego, Zamek Królewski, Pałac w Wilanowie) koncerty oraz festiwale filmowe i teatralne, to tylko niektóre z atrakcji tego miasta²⁶. Trafionym pomysłem wydaje się wdrożenie „Miejskiego Centrum Kontaktów Warszawa 19115”, w którym można: dowiedzieć się o realizowanych przez Urząd Miasta usługach, zgłosić sugestie mające na celu wpłynąć na pozytywne zmiany miasta, zawiadomić służby miejskie o problemie. Interaktywna rozmowa miasta z mieszkańcem, inwestorem, przedsiębiorcą, prośba o partycypowanie jego w dyskusji o zmianach zachodzących „jutro”. Mieszkańcy mogą kontaktować się z tym Centrum całodobowo za pośrednictwem telefonu, aplikacji mobilnej, portalu internetowego oraz maila²⁷. Projekt ten implikuje wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy miasta. Warszawa zajęła pierwsze miejsce w raporcie fDi dotyczącym polskich miast przyszłości, w pierwszej piątce znajdują się także: Kraków, Wrocław, Poznań oraz Gdańsk. Stolica zwyciężyła z konkurencyjnymi miastami w kategoriach: potencjał gospodarczy, kapitał ludzki i styl życia, łączność (ponad 100 międzynarodowych połączeń z pobliskiego lotniska Chopina), przyjazność dla biznesu, gorzej wypadła natomiast w kryterium efektywności kosztowej (opłacalności)²⁸. Warszawa jest największym ośrodkiem akademickim w Polsce oraz siedzibą uczelni kształcącej największą liczbę studentów w kraju – Uniwersytetu Warszawskiego. W stolicy kształciło się w roku akademickim 2018/2019 219,6 tysięcy studentów (z 236,4 tys. w całym województwie mazowieckim) na 67

²⁶ *Raport o stanie polskich metropolii: Warszawa 2019*, PWC, s. 10-12, <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2019/raport-o-metropoliach-warszawa-2019-pwc.pdf> (dostęp 16 stycznia 2020 r.).

²⁷ Miejskie Centrum Kontaktów Warszawa 19115, <https://warszawa19115.pl/o-nas> (dostęp 16 stycznia 2020 r.).

²⁸ *Polish Cities of the Future 2019/20*, FDI, 2019, <https://www.fdiintelligence.com/content/download/74230/2478494/file/Polish%20cities%20of%20the%20Future%202019:20.pdf> (dostęp 16 stycznia 2020 r.).

uczelnian, stanowili oni 17,8% z ogółu studentów w Polsce²⁹. Miasto ze względu na obecność renomowanych uczelni dysponuje zasobami wysokokwalifikowanej kadry.

Duże miasta stanowią atrakcyjną lokalizację dla biznesu, bowiem naturalny jest „(...) rozwój infrastruktury i kapitału społecznego w dużych miastach, potrzebnych dla nowoczesnych usług. Istnienie dogodnej komunikacji drogowej i lotniczej, posiadanie wykształconych zasobów ludzkich (status miast akademickich), funkcjonujący duży rynek powierzchni biurowych to cechy wszystkich metropolii na całym świecie”³⁰.

W celu określenia, czy pozytywny wizerunek i marka silnych metropolii ma swoje odzwierciedlenie w dysproporcjach w wynagrodzeniach dokonano analizy przeciętnych wynagrodzeń na przykładzie powiatów województwa mazowieckiego w 2018 r. Przedmiotem analizy są powiaty województwa mazowieckiego z uwagi na fakt, że w regionie tym odnotowuje się najwyższe przeciętne wynagrodzenia (tabela 4).

Tabela 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w wybranych powiatach województwa mazowieckiego w 2018 r.

Powiat	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto (zł)	Województwo=100
Powiat m. st. Warszawa	6432,78	109,2
Powiat pruszkowski	5757,06	97,8
Powiat m. Płock	5705,32	96,9
Powiat kozienicki	5488,52	93,2
Powiat nowodworski	5486,64	93,2
Powiat warszawski zachodni	5375,27	91,3
Powiat przysuski	3794,10	64,4
Powiat makowski	3789,60	64,4
Powiat siedlecki	3709,87	63,0
Powiat radomski	3687,64	62,6
Powiat szydłowiecki	3610,92	61,3
Powiat żuromiński	3576,47	60,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

²⁹ Szkoły wyższe i ich finanse w 2018 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Gdańsku, s. 15, Warszawa-Gdańsk 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2018-roku,2,15.html> (dostęp 13 stycznia 2020 r.).

³⁰ B. Sobotka, *Outsourcing i offshoring w kontekście pozyskiwania inwestorów do gmin*, wyd. Fundacja VCC, Lublin 2017, s. 49-50.

Studium przypadku tego województwa jest kluczowe, bowiem Warszawa stanowi rozpoznawalną i uznaną wśród inwestorów marką, a obszary województwa mazowieckiego nie posiadają tak silnej i wyraźnej marki. W tabeli 4 przedstawiono dane z 6 powiatów o najniższym oraz z 6 powiatów o najwyższym przeciętnym wynagrodzenie brutto położonych w województwie mazowieckim.

W roku objętym analizą tylko przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Warszawie było wyższe od średniej województwa o ponad 9%. We wszystkich pozostałych powiatach wartości te były niższe od tej średniej. W regionie tym obserwuje się duże zróżnicowanie w poziomie przeciętnej płacy. Wiele powiatów tego regionu występuje w zestawieniu z wynikiem powyżej 90% w odniesieniu do średniej województwa mazowieckiego, przewyższając przy tym znacząco średnią wartość dla kraju. Z kolei w województwie mazowieckim położone są także takie jednostki terytorialne, w których poziom przeciętnego wynagrodzenia jest blisko 40% niższy od średniej tego województwa oraz niższy od średniej płacy w Polsce. Należy więc stwierdzić, że w województwie mazowieckim występuje rozwarstwienie płacowe, które może prowadzić do dychotomii, a warszawiacy znajdują się w grupie najlepiej zarabiających mieszkańców tego regionu. Powyższe dane wskazują, że wysokie płace w Warszawie wpływają na wysokie przeciętne wynagrodzenie liczone dla całego regionu.

Warszawa stanowi rozpoznawalną markę wśród inwestorów, oferuje produkty miejsca skrojone na miarę oczekiwań klientów, a często wyprzedzające ich potrzeby zasoby lokalowe, zasoby ludzkie (wysoko wykwalifikowane), dobry poziom infrastruktury technicznej, jednostki badawcze, instytucje kultury oraz bliskość instytucji państwowych. Stolica więc jest dogodnym miejscem do prowadzenia biznesu, w 2018 r. liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności wyniosła aż 2440 (o 929 więcej od średniej woj. mazowieckiego)³¹. Zauważyć wypada, iż analiza liczby podmiotów gospodarki narodowej w danych regionach potwierdza dużą rolę dużych miast w kształtowaniu sytuacji społeczno-ekonomicznej całego województwa. Bardziej miarodajna jest liczba podmiotów gospodarki narodowej na 10 tys. mieszkańców niż ich liczba bezwzględna dane tego wskaźnika dotyczące polskich województw w 2018 r. przedstawiono w tabeli 5.

Najwięcej podmiotów gospodarki narodowej przypadających na 10 tys. mieszkańców w 2018 r. funkcjonowało w województwach: mazowieckim (1511), zachodniopomorskim (1317), dolnośląskim (1294), pomorskim (1271), wielkopolskim (1230). Z kolei najmniej podmiotów wpisanych do rejestru REGON przypadających na 10 tys. ludności w tym samym roku działo

³¹ Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

w województwie: podkarpackim (821), lubelskim (854), podlaskim (872), warmińsko-mazurskim (890) oraz świętokrzyskim (916)³².

Tabela 5. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w województwach polskich w 2018 r.

Województwo	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności
dolnośląskie	1294
kujawsko-pomorskie	951
lubelskie	854
lubuskie	1117
łódzkie	1004
małopolskie	1151
mazowieckie	1511
opolskie	1023
podkarpackie	821
podlaskie	872
pomorskie	1271
śląskie	1042
świętokrzyskie	916
warmińsko-mazurskie	890
wielkopolskie	1230
zachodniopomorskie	1317

Źródło: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Śledzenie tego wskaźnika obrazuje liczebność podmiotów gospodarczych (w tym prowadzących działalność gospodarczą) w poszczególnych regionach. W tabeli 6 przedstawiono dane dotyczące nakładów inwestycyjnych w poszczególnych województwach w 2018 r.

³² Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Tabela 6. Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca (w zł) w polskich województwach w 2018 r. według sektorów.

Województwo	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł		
	ogółem	w sektorze publicznym	w sektorze prywatnym
Polska	7879	2802	5077
dolnośląskie	9960	2831	7129
kujawsko-pomorskie	5851	2329	3522
lubelskie	5361	2523	2838
lubuskie	6207	2423	3784
łódzkie	6723	1777	4946
małopolskie	6627	2508	4119
mazowieckie	12601	3717	8884
opolskie	7251	2455	4796
podkarpackie	6407	2461	3946
podlaskie	6565	2920	3645
pomorskie	8372	4412	3960
śląskie	7492	2531	4961
świętokrzyskie	4586	1829	2757
warmińsko-mazurskie	6572	2889	3683
wielkopolskie	7985	2587	5398
zachodniopomorskie	6940	3236	3704

Źródło: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Analiza przedstawionych danych wskazuje na bardzo wysokie zróżnicowanie regionów pod względem liczby funkcjonujących tam podmiotów gospodarczych oraz nakładów inwestycyjnych. Kluczowe jest określenie poziomu przedsiębiorczości w regionach, którą obrazuje m.in. liczba funkcjonujących tam podmiotów gospodarczych oraz dokonywane nakłady inwestycyjne, w szczególności nakłady inwestycyjne sektora prywatnego. Niski poziom przedsiębiorczości lokalnej i regionalnej jest jedną z przyczyn pogarszającego się wizerunku regionu i tym samym słabej marki.

Najwyższe inwestycje ogółem na 1 mieszkańca odnotowano w województwach: mazowieckim, dolnośląskim oraz pomorskim, a najniższe w świętokrzyskim, lubelskim oraz kujawsko-pomorskim. Różnica w wartości inwestycji ogółem między skrajnymi wartościami (rozstęp, różnica między woj. mazowieckim a świętokrzyskim) wyniosła 8015zł. Z kolei mediana nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca była niższa od średniej ogólnopolskiej i wyniosła 6675zł. Podobnie było przypadku inwestycji sektora prywatnego, z tym, że najwyższe wartości zaobserwowano w województwach: mazowieckim, dolnośląskim oraz wielkopolskim.

Widoczne jest znaczące zróżnicowanie regionalne w poziomie nakładów inwestycyjnych oraz pod względem liczby działających podmiotów gospodarczych. Wysoki poziom przedsiębiorczości widoczny jest szczególnie w województwach mazowieckim oraz dolnośląskim, na które oddziałują silnie i rozpoznawalne ośrodki miejskie. Miasta te oferują wysokiej jakości produkty infrastruktury oraz są akceptowane jako produkty miejsca przez klientów, którymi są przedsiębiorcy i mieszkańcy. Markowe miasta, o silnym i wyraźnym wizerunku zapewniają dostęp do pożądanego przez przedsiębiorców wysokiego poziomu kapitału ludzkiego, który jest kluczowym czynnikiem warunkującym rozwój danego przedsiębiorstwa³³.

Obecnie w czasach postępującej globalizacji zróżnicowanie płac oraz warunków pracy wpływa na drenaż mózgów, czyli odpływ najbardziej utalentowanych i najaktywniejszych jednostek do gospodarek wysoko rozwiniętych, które gwarantują oprócz dogodniejszych warunków płacowych także możliwość zdobywania nowych kompetencji oraz lepsze możliwości awansu zawodowego³⁴. Podobne zjawiska zachodzą także w aspekcie regionalnym. Zasoby ludzkie, czyli praca są obok ziemi oraz kapitału podstawowymi czynnikami rozwoju miast oraz regionów. Rozwój danej jednostki terytorialnej jest zależny od mieszkańców, tworzących jej zasoby ludzkie. Od kapitału intelektualnego danego regionu zależy jego teraźniejszość oraz przyszłość, dlatego też kluczowe znaczenie ma struktura, liczba oraz posiadane kwalifikacje i umiejętności pracowników, a także zdolności intelektualne kadry zarządzające³⁵. Dla lokalnych władarzy „Pozyskiwanie i utrzymywanie niezbędnych zasobów ludzkich jest jednym z najważniejszych celów marketingowych jednostek przestrzenno-administracyjnych. Do jego osiągnięcia służą długofalowe programy demograficzne, gospodarcze i migracyjne”³⁶. Te elementy decydują o sile marki i wizerunku regionu. Wyludnianie stanowi problem polskich regionów, odpływ najzdolniejszych i kreatywnych mieszkańców do markowych miast oferujących dobre zarobki i perspektywy rozwoju na przyszłość uszczupla kapitał intelektualny tych obszarów. W tabeli 7 przedstawiono saldo migracji wewnętrznej w 2018 r. w województwach, w których jest ono dodatnie oraz w stolicy tych regionów. We wszystkich pozostałych województwach (nie ujętych w tabeli) saldo migracji wewnętrznej było ujemne.

³³ Teoria kapitału ludzkiego wyjaśnia obecne na rynku pracy nierówności w podziale dochodów, opierając się neoklasycznej koncepcji racjonalności, w tym przypadku racjonalności pracodawcy i pracobiorcy. Kapitał ludzki zwiększa produktywność (efektywność) pracowników, dlatego też istniejące zróżnicowanie płacowe jest powiązane z poziomem kapitału ludzkiego danego pracownika (umiejętności, wykształcenie, doświadczenie). Vide: E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, wyd. IPiSS, Warszawa 2001, s. 118-120.

³⁴ M. Woźniak, *W kierunku ekonomii zintegrowanego rozwoju. Nadzieje i obawy [w:] Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, pod red. M. Bałtowskiego, PWN, Warszawa 2016, s. 257.

³⁵ A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, op. cit., s. 50.

³⁶ A. Szromnik, *Marketing terytorialny...*, op. cit., s. 50.

Tabela 7. Saldo migracji wewnętrznych na 1000 ludności w wybranych jednostkach terytorialnych w 2018 r.

Jednostka terytorialna	Saldo migracji wewnętrznych na 1000 ludności
woj. dolnośląskie	1,1
Wrocław	1,7
woj. małopolskie	1,4
Kraków	5,4
woj. mazowieckie	2,7
Warszawa	5,5
woj. pomorskie	2,1
Gdańsk	4,2
woj. wielkopolskie	0,3
Poznań	-3,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).

Marka miejsca ma w przypadku migracji wewnętrznych fundamentalne znaczenie. Dodatkowo saldo migracji wewnętrznych w 2018 r. odnotowano tylko w 5 województwach, w pozostałych 11 miało ono wartość ujemną. Prezentowane dane wskazują, że markowych miast nie dotyka problem wyludnienia, saldo migracji przybiera w nich wartości znacznie powyżej średniej dla danego regionu. Takie miasta jak Warszawa, Kraków, czy Wrocław są przez młodych i ambitnych ludzi kojarzone z nowymi technologiami, zagranicznymi korporacjami w których mogą zająć intratne stanowiska. Przyczyną migracji do tych miast i regionów jest utrwalona marka miejsca, a także atrakcyjny produkt miejsca. Te silne ośrodki miejskie podobnie jak markowy produkt zachęcają wieloma możliwościami (rozwój, dobre zarobki, samorealizacja i inne) w zamian za dobrą jakość (w tym przypadku jakość kapitału ludzkiego). Obserwuje się powiązanie marki miejsca z migracjami ludności oraz z wysokością płac w ośrodkach mających dzięki silnej marce przewagę konkurencyjną nad innymi.

Podsumowanie

Analiza danych dotyczących wynagrodzeń w poszczególnych województwach w Polsce w latach 2009-2018 pokazuje, że poziom przeciętnego wynagrodzenia brutto jest zróżnicowany regionalnie. Tak znaczące nierówności w wynagrodzeniach niosą ze sobą szereg negatywnych następstw społeczno-gospodarczych i prowadzą do dychotomii lokalnych gospodarek. Z tego

względu konieczna jest stała obserwacja zachodzących zmian i pojawiających się trendów oraz prowadzenie skutecznej polityki regionalnej przez władze.

Wysoki poziom przeciętnych wynagrodzeń w danym regionie determinują przede wszystkim duże i silne ośrodki miejskie o wyraźnej marce miejsca takie jak Kraków, Warszawa, czy Wrocław. Miasta te napędzają gospodarkę otaczających je miejscowości, bowiem ich marka przyciąga inwestorów. Marka miejsca, tak jak markowy produkt (w tym przypadku produkt miejsca) dużo oferuje zarówno inwestorom jak i pracownikom. Stąd też inwestorzy wybierają miasta i lokalizacje markowe, o pozytywnym wizerunku, w których mogą korzystać z dobrej bazy powierzchni biurowych, budynków, czy terenów inwestycyjnych. Przedsiębiorstwa lokując swój kapitał w danym miejscu oczekują także wysokiej jakości kapitału ludzkiego. W dużych miastach o cenionej marce funkcjonuje więcej podmiotów gospodarczych, są one atrakcyjne dla inwestorów, szczególnie zagranicznych. Miasta markowe, oferujące dobry produkt miejsca nie są narażone na wyludnianie. Konieczne więc jest kreowanie przez władze samorządowe pozytywnego wizerunku miasta i regionu poprzez wdrażanie narzędzi marketingu terytorialnego oraz poprawa jego konkurencyjności. Nie bez znaczenia w kreowaniu marki miejsca jest poziom szkolnictwa wyższego, uczelnie mogą zapewniać przedsiębiorstwom wykwalifikowaną kadrę, konieczną do prowadzenia przez nich prac badawczo-rozwojowych oraz wdrażania nowych technologii. Pozytywnie zweryfikowano przyjętą hipotezę badawczą, bowiem przeprowadzone analizy wskazują na istnienie znacznego regionalnego zróżnicowania wynagrodzeń i aktywności inwestycyjnej, zaś kluczową przyczyną warunkującą ten stan rzeczy są czynniki opisujące markę miejsca takie jak jakość kapitału ludzkiego, infrastruktura techniczna, jakość oferty powierzchni biurowych oraz centra usług BPO/IT/SSC.

Literatura

1. *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu* Grzegorza W. Kołodko, pod red. M. Bałtowskiego, PWN, Warszawa.
2. Geise M., *Dekompozycja globalnej gospodarki w perspektywie dynamicznych zmian w podziałach dochodów narodowych państw*, Marketing i Rynek, nr 11/2017, https://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/MiR_11_2017_CD.pdf (dostęp 12 stycznia 2020 r.).
3. Jędrzejewski K., *Marketing terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego nr XXIII, 2016, <http://www.pte.lodz.pl/wp-content/uploads/2015/01/SERL23.pdf#page=23> (dostęp 07 marca 2020 r.).
4. Kinal J., *Instytucje akademickie jako elementy promocji marki miasta. Wybrane aspekty promocji Rzeszowa* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, pod red. M. Malikowskiego, M. Palaka, J. Kinala, J. Halika, wyd. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2015,

- https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/1397/wybrane_problemy_wspolczesnych_miast.pdf?sequence=1#page=124 (dostęp 11.01.2020).
5. Kisiel R., Graszkievicz K., *Atrakcyjność inwestycyjna a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej)*, Przegląd Wschodnioeuropejski, IX/1, 2018, http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/uploads/documents/czytelnia/przeglad/Przeglad_W_9_1_2018.pdf#page=33 (dostęp 10 czerwca 2020 r.).
 6. Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, wyd. IPiSS, Warszawa 2001.
 7. Marciniuk-Kluska A., *Marketing terytorialny jako determinanta zrównoważonego rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 115, <https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/1892/Marketing%20terytorialny%20jako%20determinanta%20zr%F3wnowa%20onego%20rozwoju%20lokalnego.pdf?sequence=7> (dostęp 7 marca 2020 r.).
 8. Nazarczuk J. M., *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, UWM, Olsztyn 2013, https://www.researchgate.net/publication/276417527_Potencjal_rozwojowy_a_aktywnosc_inwestycyjna_województw_i_podregionow_Polski(06.06.2020)
 9. Polak E., *Regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce i tendencje zmian w tym zakresie*, Współczesna Gospodarka nr 1 tom 6, s. 19-32, 2015, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-a767bb57-e6c7-4645-9d7e-45c8c294dfa6> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).
 10. *Polish Cities of the Future 2019/20*, FDI, 2019, <https://www.fdiintelligence.com/content/download/74230/2478494/file/Polish%20cities%20of%20the%20Future%202019:20.pdf> (dostęp 16.01.2020 r.).
 11. *Raport o stanie polskich metropolii: Kraków*, PwC, 2019, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/raport-pwc-polskie-metropolie-krakow-2019.pdf> (dostęp 3 czerwca 2020 r.).
 12. *Raport o stanie polskich metropolii: Warszawa*, PwC, 2019, <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2019/raport-o-metropoliach-warszawa-2019-pwc.pdf> (dostęp 16 stycznia 2020 r.).
 13. *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2019*, s. 20, <https://www.bazabiur.pl/report/333fa2/sektor%20nowoczesnych%20uslug%20biznesowych%20w%20polsce%202019.pdf> (dostęp 02 czerwca 2020 r.).
 14. Sobotka B., *Outsourcing i offshoring w kontekście pozyskiwania inwestorów do gmin*, wyd. Fundacja VCC, Lublin 2017.
 15. Stanowicka-Traczyk A., 2009, *Determinaty wizerunku miasta*, Samorząd Terytorialny nr 10 (226). s. 5-15.
 16. *Szkoły wyższe i ich finanse w 2018 r.*, GUS, Warszawa-Gdańsk 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finanse-w-2018-roku,2,15.html> (dostęp 13 stycznia 2020 r.).
 17. Szromnik A., 2008, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.

18. *Technologie informacyjne i komunikacyjne a produktywność w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. Ł. Arendta, E. Kryńskiej, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
19. *Tholons Services Globalization Index 2019*, 2019, <http://www.tholons.com/Tholonstop100/TSGI2019Report.pdf> (dostęp 10.01.2020 r.).
20. Zgliczyński W., *Wynagrodzenia w Polsce w latach 2004–2012*, Studia BAS nr 4 (36), 2013, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40310BA5715AAB45C1257C47003FA312/\\$file/Studia_BAS_36.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40310BA5715AAB45C1257C47003FA312/$file/Studia_BAS_36.pdf) (dostęp 10 stycznia 2020 r.).
21. Zieliński K., *Regionalne zróżnicowanie płac w Polsce – kierunki zmian*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 863, 2011, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/1059/1/171192067.pdf> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).
22. *Zrównoważony rozwój województwa kujawsko-pomorskiego. Bariery i wyzwania*, pod red. M. Geise, D. Piotrowskiego, J. Oczki, Wydawnictwo PTE Oddział w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018.

Strony internetowe

1. Bank Danych Lokalnych – Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 stycznia 2020 r.).
2. Miejskie Centrum Kontaktu Warszawa 19115, <https://warszawa19115.pl/onas> (dostęp 16 stycznia 2020 r.).
3. <https://invest-in-wroclaw.pl> (dostęp 3 czerwca 2020 r.).

The issue of the regional diversity of remuneration and the investment activity of enterprises

The brand of place determines the perception of the city by investors and is an incentive to locate capital there. Cities with a strong image and brand offer many benefits to entrepreneurs and residents, expecting from them high quality intellectual capital and innovative investments giving this center a competitive advantage over others of a similar nature. Hence, cities and regions with a strong brand observe a positive migration balance as well as increased investment and as a consequence high wages. The presence of renowned universities plays an important role in shaping the city's image, as entrepreneurs conducting research and development works are looking for well-educated and creative employees.

Bartłomiej Wasiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Bariery warunkujące mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych

Streszczenie

W rozdziale opisano czynniki, które warunkują mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych w Polsce. We wstępie zdefiniowano czym jest mobilność przestrzenna, a także przedstawiono termin migracji wewnętrznych oraz kryteria, którymi posługuje się Główny Urząd Statystyczny przy tworzeniu raportów statystycznych. Następnie przy wykorzystaniu dostępnej literatury opisano co wpływa na podejmowanie decyzji o wyjeździe przez ludność. Wskazano także na ekonomiczne czynniki mające istotny wpływ na napływ ludności na dany teren. W pracy przedstawiono wyniki badań własnych, które zostały przeprowadzone na terenie całej Polski na grupie badawczej 1612 osób, w grupie wiekowej od 15 roku życia. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety i wywiadu. Dodatkowo poddano analizie dane Głównego Urzędu Statystycznego z zakresu wewnętrznych migracji stałych oraz stanu ludności w Polsce w okresie 1998-2016, które następnie porównano z wynikami badań własnych. Zbadano m.in. gotowość respondentów do wyjazdu, którą porównano do liczby migracji wewnętrznych w latach 2003-2016. Zbadano także, które grupy według płci dokonywały częściej zmiany miejsca zamieszkania. Przebadano preferencje badanych dot. miejsca zamieszkania i porównano to z kierunkami stałych migracji ludności. Analizie poddano także odpowiedzi dot. wyemigrowania z kraju oraz porównano je z saldem migracji Polski dla ostatnich wybranych lat. Przedstawiono także odpowiedzi respondentów dotyczących czynników wstrzymujących ich przed zmianą miejsca zamieszkania.

Słowa kluczowe

migracje; mobilność przestrzenna; samorządy; jednostki samorządu terytorialnego

Wstęp

Termin mobilność przestrzenna, niekiedy zwana mobilnością horyzontalną, w naukach o migracji jest używany w kontekście zmiany miejsca zamieszkania przez jednostkę¹. Czasami termin ten niektórzy badawcze wiążą ze zjawiskiem mobilności społecznej, inaczej zwaną wertykalną. Ma ona jednak zastosowanie tylko wtedy, jeżeli bada się, czy jednostka przemieszcza się w ramach hierarchii

¹ M. Herbst, A. Sobotka, *Mobilność społeczna i przestrzenna w kontekście wyborów edukacyjnych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014, s. 11-12.

społecznej, np. z powodu zmiany statusu społecznego, majątkowego czy zawodu. A więc, może, ale nie musi wiązać się z mobilnością przestrzenną².

Główny Urząd Statystyczny w metodologii swoich badań posługuje się terminem migracji wewnętrznych. Aby możliwe było stwierdzenie, czy dany ruch jest migracją, ustala się to na podstawie informacji, czy nastąpiła zmiana miejsca zamieszkania do innej jednostki samorządu terytorialnego w obrębie kraju na podstawie liczby zameldowanych i wymeldowanych. Zjawisko migracji jest szczególnie trudne do zarejestrowania, ze względu na problemy z analizą, które ruchy wewnętrzne można uznać za przejaw mobilności. Wiele osób nie podaje informacji o swoim zameldowaniu, lecz wyłącznie adres zamieszkania³. Jedną z przyczyn jest powszechnie panujące przekonanie o zniesieniu obowiązku meldunkowego⁴. Obowiązek meldunkowy jednak dalej obowiązuje zgodnie z ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁵. W związku z tym informacje o zameldowaniu mogą pozostać niezaktualizowane nawet kilka lat, gdzie najczęściej zgłoszenia do urzędów w sprawie zameldowań wynikają z zakupu własnego mieszkania⁶.

Istnieje także wiele innych problemów na tle rejestracji migrantów w Polsce. Przede wszystkim jedyną instytucją publiczną, która bada liczbę migracji wewnętrznych jest Główny Urząd Statystyczny. Dane Urzędu Statystycznego w zdecydowanej większości pomijają jednak osoby niepełnoletnie⁷. Wiele innych opracowań natomiast wykazuje różne niedoszacowania w liczbie ludności w kraju, co także przyczynia się bezpośrednio do zaniżenia liczby migrujących⁸.

Przyczyny migracji wewnętrznych można rozpatrywać z poziomu mikro i makrospołeczno. Pierwsze z nich dotyczą indywidualnej sytuacji jednostki⁹. Wśród nich najczęstszymi przyczynami wyjazdów są powody społeczne oraz

² I. Grabowska-Lusińska, E. Jaźwińska, *Mobilność przestrzenna, społeczna i kariery zawodowe migrantów: cele, problemy i podejścia badawcze*, Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny, 2(144), Komitet Badań nad Migracjami PAN, 2012, s. 71-103.

³ *Zeszyt Metodologiczny. Migracje ludności. Aspekty badania migracji wykorzystywane przy opracowywaniu bilansów ludności*, pod red. A. Dobrzyńskiej, M. Chmielewskiego, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 19-20.

⁴ *Sytuacja demograficzna Polski, raport 2017-2018*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 14.

⁵ Art. 24.1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. 2010 r. Nr 217, poz. 1427).

⁶ *Struktura społeczno-gospodarcza oraz trendy rozwojowe województwa mazowieckiego na tle regionów sąsiedzkich. Wnioski do korekty podziału terytorialnego (materiał analityczno-dyskusyjny)*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 6.

⁷ R. Krzysztofik i in., *Pomiędzy demograficzną przeszłością a wyzwaniem przyszłości. Czy w ogóle chce mieszkać w Polsce, w mieście? Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, pod red. R. Krzysztofika, Warszawa-Kraków 2019, s. 81-100.

⁸ *Sytuacja demograficzna Polski ... op cit*, s. 154.

⁹ I. Etzo, *Internal migration: a review of the literature*, MPRA Paper No. 8783, 2008, s. 1-28.

ekonomiczne¹⁰. Głównymi problemami społecznymi decydujących o zmianie miejsca zamieszkania są problemy rodzinne, rozwody, tworzenie nowych rodzin czy proces edukacji¹¹. Wśród ekonomicznych czynników należy wyróżnić niewystarczające środki do życia, podniesienie standardu życia lub perspektywa wyższych zarobków¹². Ważnym czynnikiem wpływającym na wybór konkretnego miejsca do wyjazdu jest sytuacja gospodarcza danego regionu¹³. Wśród czynników makroekonomicznych wymienić można: położenie geograficzne miejsca zamieszkania, postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacji czy industrializacja¹⁴. Duża mobilność wewnątrz kraju jest zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia gospodarczego. Wpływa ona pozytywnie na rozwój lokalny i ogólnopaństwowy na rynek pracy, zmniejszając bezrobocie¹⁵.

Celem niniejszych badań była identyfikacja barier determinujących mobilność przestrzenną w ramach granic jednostek samorządów terytorialnych w Polsce. Zjawisko migracji jest bardzo dynamiczne. Wpływa znacząco nie tylko na poszczególne jednostki, ale i na funkcjonowanie całych społeczności, a nawet państw. Nie ma natomiast dostatecznej ilości opracowań naukowych oraz badań dot. mobilności przestrzennej w Polsce. Istnieje więc uzasadniona potrzeba dalszego badania zjawiska migracji wewnętrznych w Polsce, które znacząco wpływa na sytuację społeczno-ekonomiczną w kraju, dlatego też podjęty temat wkomponowuje się w obecne problemy na tle mobilności ludności.

1. Materiał i metody

Niniejsze badania zostały wykonane przez autora. Źródłem danych pierwotnych była ankieta oraz wywiad bezpośredni. Do źródeł wtórnych wykorzystanych przy tworzeniu pracy wykorzystano:

- literaturę naukową,
- dane Głównego Urzędu Statystycznego,
- internetowe bazy danych,

¹⁰ *Migracje międzywojewódzkie w Polsce w latach 2010-2016 a jakość życia*, pod red. E. Roszko-Wójtowicz, Ekspertyzy i Opracowania, Nr 75, 2018, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2018, s. 2.

¹¹ K. Lewandowska-Gwara, E. Antczak, *Migracje wewnętrzne w polskich miastach – analiza z wykorzystaniem przestrzennej dynamicznej metody przesunięć udziałów*, zeszyt 39/2015, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 120.

¹² B. Wasiak, *Wybrane problemy migracji w Europie ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Uwarunkowania budowy bezpieczeństwa prawnego, ekonomicznego i społecznego w Polsce, pod red. W. Truszkowskiego, Katedra Agrotechnologii, Zarządzania Produkcją Rolniczą i Agrobiznesu, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2019, s. 333-341.

¹³ *Mobilność zarobkowa mieszkańców województwa łódzkiego. Część II – migracje wewnętrzne*, pod red. D. Śledzia, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, Łódź 2013, s. 12-13.

¹⁴ J. Olszowy, *Wybrane aspekty migracji zarobkowych i ich wpływ na rynek pracy*, Rynek – Społeczeństwo – Kultura, nr 2(18), 2016, s. 8.

¹⁵ M. Pasternak-Malicka, *Przyczyny i skutki migracji zagranicznych Polaków*, Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka, nr 07, 2013, s. 178-190.

– inne.

Za narzędzie badawcze postanowiono wykorzystać kwestionariusz ankiety i wywiadu, który zawiera pytania, na które odpowiadają respondenci. Kwestionariusz zawierał:

- pytania zamknięte, gdzie respondenci wybierali jedną z odpowiedzi,
- pytania półotwarte, gdzie respondenci mogli swobodnie się wypowiedzieć,
- pytania metryczkowe, które dot. płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego, liczby dzieci i osób w gospodarstwie domowym, wykonywanie pracy zarobkowej oraz dochodów netto ze wszystkich źródeł.

Wszyscy respondenci wyrazili zgodę na wypełnienie ankiety bądź przeprowadzenie wywiadu bezpośredniego oraz poinformowano ich, że badania były anonimowe. Przed przystąpieniem do właściwego badania przeprowadzono badanie pilotażowe, w którym udział wzięły 54 osoby. Odpowiedzi te nie zostały ujęte w badaniu zasadniczym. Liczba pytań wyniosła 12. Badania właściwe przeprowadzono na przełomie lutego i marca, w których udział wzięło 1612 osób. Badania zostały przeprowadzone na populacji mieszkańców Polski powyżej 15 r. życia. Dobór próby był nieprobalistyczny z wykorzystaniem metody ochotniczej i kuli śnieżnej¹⁶. Dokonano takiego wyboru ze względu na duże koszty przeprowadzenia badań reprezentatywnych.

2. Wyniki badań i dyskusja

Odpowiedzi na pytania w badaniach udzieliło 30,28% mężczyzn oraz 69,73% kobiet. Respondenci zostali podzieleni na następujące grupy wiekowe: 15-17 (1,92%), 18-25 (24,69%), 36-45 (25,31%), 46-55 (13,15%), 56 oraz więcej (9,06%). Najwięcej z nich miało wykształcenie na poziomie magisterskim (51,92%), średnim (21,71%), licencjackim/inżynierskim (16,44%), podstawowym (4,28%), policealnym (3,47%), zasadniczym zawodowym (1,49%) oraz doktorskim lub wyższym (0,68%). Połowa respondentów (50%) była w związku małżeńskim, 44,23% było w stanie wolnym z czego 22,70% pozostawało w związku nieformalnym. Liczba wdowców i wdów wynosiła 0,93% a rozwiedzionych 4,84%.

Badani w większości nie posiadali dzieci (48,39%), jedno dziecko 20,84%, dwoje (23,45%), troje (5,65%) oraz cztery lub więcej (1,67%). Liczba osób w gospodarstwie domowym wynosiła głównie cztery (26,24%), trzy (25,87%), oraz dwie osoby (24,38%). W przypadku osób mieszkających samotnie liczba odpowiedzi wyniosła 9,62%, w pięć osób (8,06%), sześć (3,35%), siedem (1,05%), 8 i więcej osób (0,68%). Liczba innych odpowiedzi wyniosła 0,74%.

Na moment przeprowadzania badania 81,51% wykonywało pracę zarobkową. Łączny dochód netto ze wszystkich źródeł respondentów wyniósł:

¹⁶ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2004, s. 204-206.

0 zł (8,44%), 1-1136 zł (8,62%), 1137-3560 zł (47,52%), 3561-5036 zł (21,90%), powyżej 5036 zł (13,52%).

W jednym z pytań dot. charakterystyki respondentów zapytano o miejsce zamieszkania, mianowicie województwo. W przypadku, gdy jakaś osoba mieszkała w więcej niż jednym województwie w ciągu roku, poinstruowano ją by wskazać to miejsce, w którym mieszkała najdłużej. Najwięcej respondentów mieszkało na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, przy jednocześnie występującej nadreprezentatywności tego województwa, a najmniej w województwie lubuskim (tab. 1).

Tabela 1. Liczba respondentów zamieszkująca poszczególne województwa

Lp.	Województwo	Liczba	Lp.	Województwo	Liczba
1	dolnośląskie	6,14%	9	podkarpackie	4,53%
2	kujawsko-pomorskie	5,09%	10	podlaskie	4,84%
3	lubelskie	5,71%	11	pomorskie	6,02%
4	lubuskie	2,36%	12	śląskie	10,11%
5	łódzkie	4,59%	13	świętokrzyskie	3,10%
6	małopolskie	8,31%	14	warmińsko-mazurskie	17,06%
7	mazowieckie	9,24%	15	wielkopolskie	6,14%
8	opolskie	2,61%	16	zachodniopomorskie	4,16%

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Pierwsze pytanie z zasadniczej części badania dotyczyło tego, czy funkcjonowanie zawodowe lub edukacja wymagają przemieszczania się poza swoje miejsce zamieszkania. Prawie co druga osoba (58,31%) odpowiedziała, że nie musi się przemieszczać.

Kolejne pytanie dotyczyło określenia gotowości do zmiany swojego miejsca zamieszkania. Odpowiedź miała zostać wyrażona poprzez ocenę w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza brak gotowości, a 5 oznacza pełną gotowość. Oceny 1 dokonało 28,16%, 2 – 18,24%, 3 – 25,31%, 4 – 15,07% oraz 5 – 13,21%. Średnia wszystkich ocen wynosi 2,67. Można więc powiedzieć, że respondenci nie wykazywali zdecydowanej chęci zmiany obecnego miejsca zamieszkania.

Opierając się na danych GUS-u, można zaobserwować, że od 2003 do 2016 r. kobiety częściej dokonują migracji wewnętrznych aniżeli mężczyźni, niezależnie od tego czy dotyczy to napływu lub odpływu migracyjnego, ani także od województwa lub roku¹⁷. Ogółem w tym okresie średnio w roku migrowało wewnętrznie ok. 423 tys. osób. Przyrównując to do średniej populacji Polski w latach 2003-2016, która wynosiła 38 mln. 322 tys. ludzi, wynika, że 1,1% polskiej ludności migrował co roku. Na podstawie powyższych obliczeń można stwierdzić, że mobilność ludności w Polsce była bardzo niska, a zarazem potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań. Dodatkowo dynamika mobilności w Polsce w latach 2003-2016 zmniejszyła się o ok. 10%, co pokazuje różnica liczby migracji (tab. 2).

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl> (dostęp 15.04.2020).

Tabela 2. Liczba ludności i migracji wewnętrznych na pobyt stały w tysiącach w latach 2003-2016

Rok	Liczba ludności	Liczba migracji	Rok	Liczba Ludności	Liczba migracji
2003	38 191	324	2010	38 530	322
2004	38 174	327	2011	38 538	319
2005	38 157	318	2012	38 533	302
2006	38 126	360	2013	38 496	327
2007	38 116	394	2014	38 479	311
2008	38 136	309	2015	38 437	296
2009	38 167	309	2016	38 433	290

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Główny Urząd Statystyczny*, <https://stat.gov.pl/> (dostęp: 15.04.2020)

Kolejne pytanie w ankiecie dotyczyło preferencji w stosunku do miejsca zamieszkania. Ok. 50% respondentów preferuje miejscowości do 100 tys. mieszkańców. Ok. 61% z nich wskazało miasta. Dodatkowo niecała 1/5 respondentów odpowiedziała, że miejsce zamieszkania nie ma dla nich znaczenia (tab. 3). Na uzyskany wynik mogła wpłynąć nadreprezentatywność zbadanych osób z małych i średnich miejscowości.

Tabela 3. Preferencje miejsca zamieszkania

Rodzaj	Liczba	Rodzaj	Liczba
Nie ma to dla mnie znaczenia	19,04%	Miasta od 100 do 250 tys. mieszkańców	8,81%
Wsie	19,91%	Miasta od 250 do 500 tys. mieszkańców	7,82%
Miasta do 10 tys. mieszkańców	10,36%	Miasta od 500 do 750 tys. mieszkańców	5,33%
Miasta od 10 do 50 tys. mieszkańców	12,16%	Miasta powyżej 750 tys. mieszkańców	8,06%
Miasta od 50 do 100 tys. mieszkańców	8,50%		

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Na podstawie danych z tabeli 4 wynika, że ruch z miast do wsi jest od roku 1999 stale wyższy od ruchu ze wsi do miast. (tab. 4). Może to być spowodowane efektem suburbanizacji. Wiąże się to z lokowaniem inwestycji w dużych obszarach miejskich oraz obszarach ich otaczających. W wyniku metropolizacji obserwuje się napływ kapitału ludzkiego na takie tereny. Dodatkowo suburbanizacja wpływa coraz częściej podjęcie decyzji części ludności z miast na zamieszkanie w domach jednorodzinnych i podmiejskich osiedlach¹⁸. W Polsce

¹⁸ D. Kałuża-Kopias, *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast – stan obecny i perspektywy*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje, nr 27(4)2014, 2014, s. 41-54.

nie dotyczy to tylko wielkich miast, ale także pozostałych, mniejszych jednostek osadniczych¹⁹.

Porównując wyniki odpowiedzi dot. preferencji miejsca zamieszkania zawartych w tabeli 3 do informacji o kierunkach migracji wewnętrznych zawartych w tabeli 4, można zaobserwować, że nie istnieje zależność pomiędzy preferencjami a rzeczywistymi decyzjami o wyjeździe w ostatnich latach. W latach 1999-2016 więcej ludzi migrowało do wsi aniżeli do miast (tab. 4). Dodatkowo 1,92% respondentów była niepełnoletnia, a więc z punktu widzenia prawnego, ich możliwości dot. podejmowania indywidualnych decyzji są znikome.

Tabela 4. Kierunki migracji wewnętrznych na pobyt stały według kierunków w latach 1998-2016 w tysiącach osób

Rok	Ze wsi do miast	Z miast na wieś	Z miast do miast	Ze wsi do wsi	Saldo migracji wewnątrzwojewódzkich w miastach
1998	87	83	77	70	3,8
1999	86	88	79	67	-1,7
2000	77	85	75	57	-7,8
2001	72	82	70	49	-9,9
2002	75	96	78	53	-22
2003	7	111	82	54	-33
2004	75	118	80	53	-43
2005	77	111	80	51	-35
2006	88	125	88	59	-38
2007	92	142	90	69	-49
2008	72	112	74	52	-37
2009	71	113	73	51	-42
2010	73	120	77	51	-47
2011	76	117	76	50	-42
2012	72	110	71	48	-37
2013	79	119	76	53	-41
2014	78	110	73	51	-32
2015	76	103	68	50	-27
2016	74	101	65	49	-27

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/> (dostęp 15.04.2020)

Następne pytanie dotyczyło tego, czy respondenci rozważają wyjazd poza granice kraju. Ponad połowa (ok. 55%) odpowiedziała, że nie, zaś ok. 26% rozważa taką możliwość.

Do 2016 r. w Polsce obserwowano ujemne saldo migracji stałych, co oznaczało, że liczba emigracji z Polski była większa od liczby imigracji. Nastąpiła zmiana

¹⁹ P. Śleszyński, *Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna*, Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej. XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, pod red. A. Wolaniuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 11-26.

w sytuacji migracyjnej, gdzie saldo osiągnęło wartość dodatnią (tab. 5). Potwierdza to przeprowadzone wyniki badań, które dotyczyły chęci respondentów do wyjazdu za granicę.

Tabela 5. Saldo zagranicznych migracji stałych w tys. w Polsce dla wybranych lat

1998	2002	2006	2010	2014	2015	2016	2017	2018
-13	-17	-36	-2,1	-16	-	1,5	1,4	3,6

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/> (dostęp 15.04.2020)

„-” – brak danych

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 6 wynika, że badani uznali następujące województwa za najbardziej atrakcyjne: pomorskie, mazowieckie, dolnośląskie oraz małopolskie. Najmniej natomiast były: lubuskie, opolskie, łódzkie i świętokrzyskie. Widoczna jest także pewna zależność po zestawieniu wyników z danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego. Pięć województw z dodatnim saldem migracji stałych było częściej wybieranych (razem 62,51%) od tych z saldem minusowym (tab. 6).

Tabela 6. Atrakcyjność poszczególnych województw wg. respondentów oraz salda migracji stałych w 2016 r.

Województwo	Liczba	Saldo*	Województwo	Liczba	Saldo*
pomorskie	18,42%	3485	podkarpackie	4,09%	-2047
mazowieckie	17,12%	11167	kujawsko-pomorskie	3,66%	-1719
dolnośląskie	11,79%	2659	podlaskie	2,79%	-1565
małopolskie	9,93%	3376	lubelskie	1,80%	-4452
wielkopolskie	8,25%	983	łódzkie	1,36%	-1695
śląskie	6,02%	-3428	świętokrzyskie	1,36%	-1971
warmińsko-mazurskie	5,71%	-2703	opolskie	1,18%	-726
zachodniopomorskie	5,46%	-624	lubuskie	1,05%	-740

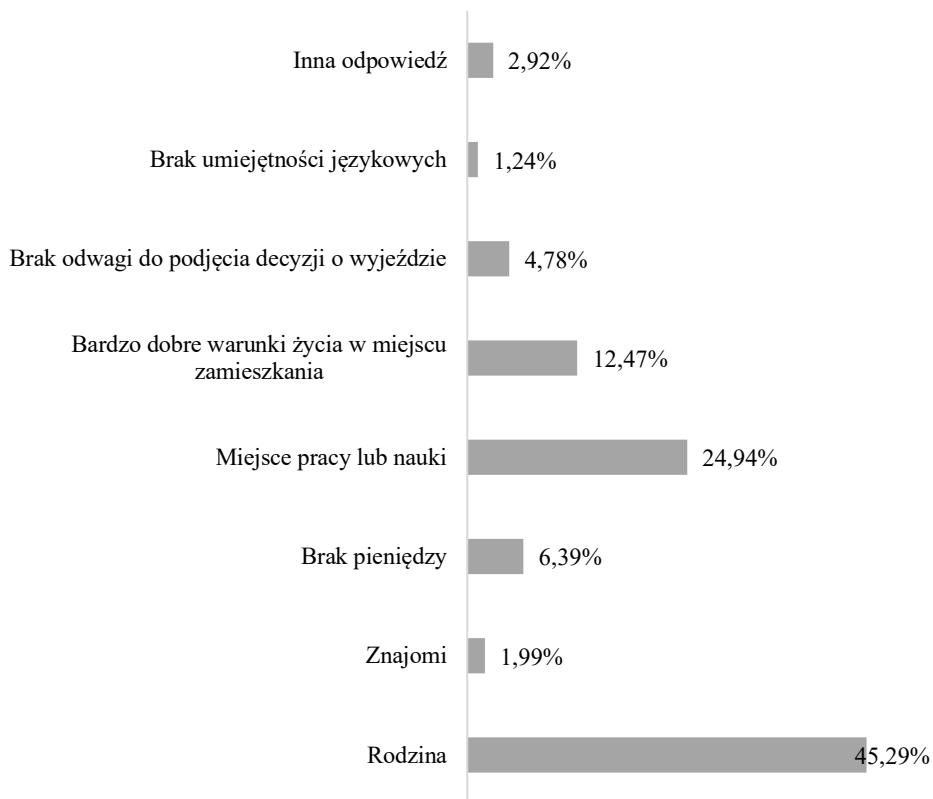
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

* Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/> (dostęp 15.04.2020)

Ostatnie pytanie w badaniach dotyczyło czynników najbardziej zmniejszających skłonność do migracji. Z rysunku 1 wynika, że te czynniki to głównie „rodzina” oraz „miejsce pracy lub nauki”. Widoczne jest, że przyczyny

społeczne były najczęściej wybierane, a w następnej kolejności przyczyny ekonomiczne lub edukacyjne wywierają największy wpływ (rys. 1).

Rys. 1 Czynniki wstrzymujące w miejscu zamieszkania



Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Postanowiono porównać wyniki badań spółki WorkService S.A. z listopada 2018 r. do wyników badań własnych z zakresu czynników wstrzymujących migrację wewnętrzną. Badanie spółki zostało przeprowadzone na grupie badawczej 593 osób z całej Polski. Dokonując porównania danych z rysunku 1 oraz rysunku 2 można zauważyć, że w obu przypadkach czynniki społeczne okazały się być jedną z najważniejszych barier. Na podstawie udostępnionych danych w badaniach wtórnych nie można jednak stwierdzić, czy fakt posiadanej rodziny lub relacji z przyjaciółmi jest bardziej dominujący. Dodatkowo, czynniki społeczne były mniej typowane aniżeli w badaniach własnych. Drugim najbardziej wpływowym czynnikiem w obu pracach okazało się być miejsce pracy. W badaniach wtórnych czynnik ten jednak był częściej typowany aniżeli

w badaniach własnych. Wyniki badań spółki pokrywają się w większości dokonane badania własne (rys. 2).

Rys. 2 Bariery migracji wewnętrznych w badaniu WorkService S.A.



Źródło: WorkService S.A. <https://workservice.com> (dostęp 18.04.2020)

3. Podsumowanie

Mobilność przestrzenna jest zjawiskiem nieodłącznie towarzyszącym funkcjonowaniu każdego człowieka. Tak samo jak w przypadku migracji zagranicznych, przyczyny wpływające na decyzję o zmianie miejsca zamieszkania wiążą się z indywidualną sytuacją jednostki. Najczęściej powody dotyczą spraw rodzinnych, m.in. rozwodów, edukacji czy relacji. Problemy ekonomiczne także istotnie wpływają na emigrowanie. Najczęściej dotyczy to potrzeby poprawy osobistej sytuacji materialnej, ale także poszukiwanie nowej pracy czy znalezienie odpowiedniego mieszkania. Polska od lat mierzy się ze zjawiskiem niskiej mobilności ludności. Można przypuszczać, że pomimo upływu wielu lat, sytuacja ta będzie się dalej utrzymywać w polskim społeczeństwie.

W związku z przeprowadzonymi badaniami można wyciągnąć następujące wnioski końcowe:

- zdecydowana większość respondentów nie jest skłonna do zmiany miejsca zamieszkania. Wyniki potwierdzają obliczenia dokonane na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczące liczby wewnętrznych migracji stałych, gdzie ok. 1% społeczeństwa rocznie migruje. Dodatkowo, analiza umożliwiła stwierdzenie, że kobiety częściej migrują od mężczyzn, niezależnie od roku, województwa, napływu lub odpływu migracyjnego;
- od 2003 do 2016 roku liczba wewnętrznych migracji stałych zmniejszyła się o 13,10%. Widoczne jest, że mobilność przestrzenna w Polsce jest coraz mniejsza;
- połowa badanych preferowała miejscowości do 100 tys. mieszkańców, przy czym 60% odpowiedzi dotyczyło preferencji miejsca zamieszkania w jakimkolwiek mieście. Brak jest jednak odzwierciedlenia preferencji respondentów w kierunkach migracji Polaków w latach 1998-2016, gdzie z danych statystycznych wynika, że ludność częściej migrowała na wieś;
- większość respondentów nie bierze pod uwagę wyjazdu za granicę. Prawdopodobnie jest to związane z panującym od 2016 r. zjawiskiem dodatniego salda zewnętrznych migracji stałych, co oznacza, że więcej ludności imigruje do Polski niż z niej emigruje;
- województwa: pomorskie, mazowieckie, dolnośląskie, małopolskie i wielkopolskie są najbardziej atrakcyjne według badanych. Wykazano zależność, województwa, w których odnotowuje się dodatnie saldo migracji wewnętrznych, były częściej wybierane przez respondentów;
- czynnikami najbardziej wstrzymującymi badanych w ich miejscu zamieszkania były czynniki społeczne, głównie relacje z rodziną. Drugą największą barierą okazały się być czynniki ekonomiczne, głównie miejsce pracy bądź nauki;
- na moment przeprowadzonych badań istnieją widoczne braki w oficjalnych danych statystycznych przeprowadzanych przez Główny Urząd Statystyczny i Eurostat z zakresu migracji wewnętrznych oraz mobilności dla poszczególnych lat. Powodowało to trudności w dokładniejszym zbadaniu zjawiska opisywanego w pracy.

Literatura

1. Herbst M., Sobotka A., *Mobilność społeczna i przestrzenna w kontekście wyborów edukacyjnych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014.
2. Śledź D. (red.), *Mobilność zarobkowa mieszkańców województwa łódzkiego. Część II – migracje wewnętrzne*, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, Łódź 2013.
3. Lewandowska-Gwara K., Antczak E., *Migracje wewnętrzne w polskich miastach – analiza z wykorzystaniem przestrzennej dynamicznej metody*

- przesunięć udziałów*, zeszyt 39/2015, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Warszawa 2015.
4. Olszowy J., *Wybrane aspekty migracji zarobkowych i ich wpływ na rynek pracy*, Rynek – Społeczeństwo – Kultura, nr 2(18), 2016.
 5. Pasternak-Malicka M., *Przyczyny i skutki migracji zagranicznych Polaków*, Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka, nr 07, 2013.
 6. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, wyd. PWN, Warszawa 2004.
 7. Kałuża-Kopias D., *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast – stan obecny i perspektywy*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje, nr 27(4)2014.
 8. 16. Sleszyński P., *Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna*, Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej. XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, pod red. A. Wolaniuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
 9. Grabowska-Lusińska I., Jaźwińska E., *Mobilność przestrzenna, społeczna i kariery zawodowe migrantów: cele, problemy i podejścia badawcze*, Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny, 2(144), Komitet Badań nad Migracjami PAN, 2012.
 10. *Zeszyt Metodologiczny. Migracje ludności. Aspekty badania migracji wykorzystywane przy opracowywaniu bilansów ludności*, pod red. A. Dobrzyńskiej, M. Chmielewskiego, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.
 11. *Sytuacja demograficzna Polski, raport 2017-2018*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
 12. Etzo I., *Internal migration: a review of the literature*, MPRA Paper No. 8783, 2008.
 13. Roszko-Wójtowicz E. (red.), *Migracje międzywojewódzkie w Polsce w latach 2010-2016 a jakość życia*, Ekspertyzy i Opracowania Nr 75, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2018.
 14. *Struktura społeczno-gospodarcza oraz trendy rozwojowe województwa mazowieckiego na tle regionów sąsiedzkich. Wnioski do korekty podziału terytorialnego (materiał analityczno-dyskusyjny)*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
 15. Wasiak B., *Wybrane problemy migracji w Europie ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] Uwarunkowania budowy bezpieczeństwa prawnego, ekonomicznego i społecznego w Polsce, red. W. Truszkowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2019.
 16. Krzysztofik R. i in., *Pomiędzy demograficzną przeszłością a wyzwaniem przyszłości. Czy w ogóle chce mieszkać w Polsce, w mieście? Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, pod red. R. Krzysztofika, Warszawa-Kraków 2019.

Akty prawne

1. *Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności* (Dz. U. 2010 r. Nr 217, poz. 1427, art. 24.1) (stan prawny na: 12.06.2020).

Strony internetowe

1. <https://stat.gov.pl/> (dostęp 15 kwietnia 2020 r.).
2. <https://workservic.com> (dostęp: 18 kwietnia 2020 r.).

Factors conditioning spatial mobility within the boundaries of local government units

This section describes the factors that determine spatial mobility within the boundaries of local government units in Poland. The introduction defines what spatial mobility is, as well as the date of internal migration and the criteria used by the Central Statistical Office in creating statistical reports. Then, using the available literature, it was described what influences the decision to leave by the population. Economic factors having a significant impact on the inflow of population to a given area were also shown. The paper presents the results of own research that was carried out throughout Poland on a research group of 1612 people, in the age group from 15 years of age. The research tool was a survey and interview questionnaire. In addition, the Central Statistical Office data on internal permanent migrations and the state of population in Poland in the period 1998-2016 were analyzed, which were then compared with the results of own research. Among others examined readiness of respondents to leave, which was compared to the number of internal migrations in the years 2003-2016. It was also investigated which groups by sex changed their place of residence more often. The respondents' preferences regarding the place of residence were examined and compared with the directions of permanent population migration. The responses regarding emigration from the country were also analyzed and compared with the Polish migration balance for the last selected years. Respondents' responses regarding factors preventing them from changing their place of residence were also presented.

Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument oddziaływania na poprawę samorządowej gospodarki finansowej

Streszczenie

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jest instrumentem, który ma wspomagać samorządową gospodarkę finansową i przyczynić się do jej usprawnienia. Wprowadzenie prognozy stanowiło jeden z kluczowych elementów reformy finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w zakresie planowania wieloletniego. Jednak dotychczasowe doświadczenia samorządów związane z wykorzystaniem WPF w planowaniu wieloletnim wskazują na ograniczone jej znaczenie w zarządzaniu finansami i kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju. Rozdział przedstawia rozważania na temat WPF i jej przydatności w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej w JST. Podejmuje też próbę odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym kształcie można uznać ją za instrument zarządzania finansami i jakie warunki powinna spełniać, aby mogła oddziaływać na poprawę samorządowej gospodarki finansowej.

Słowa kluczowe

jednostki samorządu terytorialnego; wieloletnia prognoza finansowa; racjonalna gospodarka finansowa

Wstęp

Planowanie wieloletnie stało się jednym z filarów reformy finansów publicznych w Polsce. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ wprowadziła w tym zakresie Wieloletni Plan Finansowy Państwa i wieloletnią prognozę finansową (WPF) na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST). W uzasadnieniu do projektu ustawy zapisano, że planowanie wieloletnie warunkuje nowoczesne zarządzanie finansami i pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi². Z pewnością, w perspektywie kilkuletniej, WPF jest instrumentem sprzyjającym prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej, który przyczynia się do jej usprawnienia. Należy jednak postawić pytanie, czy można traktować ją jako narzędzie zarządzania finansami i kształtowania długofalowej polityki rozwoju JST? Dotychczasowe

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

² *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181 z 20 października 2008 r., s. 11., www.sejm.gov.pl

doświadczenia samorządów dotyczące funkcjonowania WPF wskazują na określone problemy z tym związane.

Celem rozdziału jest ocena WPF, jako instrumentu przydatnego w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej JST. W szczególności podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym kształcie można uznać ją za instrument zarządzania finansami samorządowymi? Co utrudnia w praktyce wykorzystanie prognozy, jako narzędzia wieloletniego planowania finansowego i jakie powinna ona spełniać warunki, aby mogła oddziaływać na poprawę samorządowej gospodarki finansowej? Artykuł ma charakter teoretyczny. Przyjęto w nim metodę analizy regulacji prawnych, popartą badaniami literaturowymi.

1. Istota i zakres wieloletniej prognozy finansowej w JST

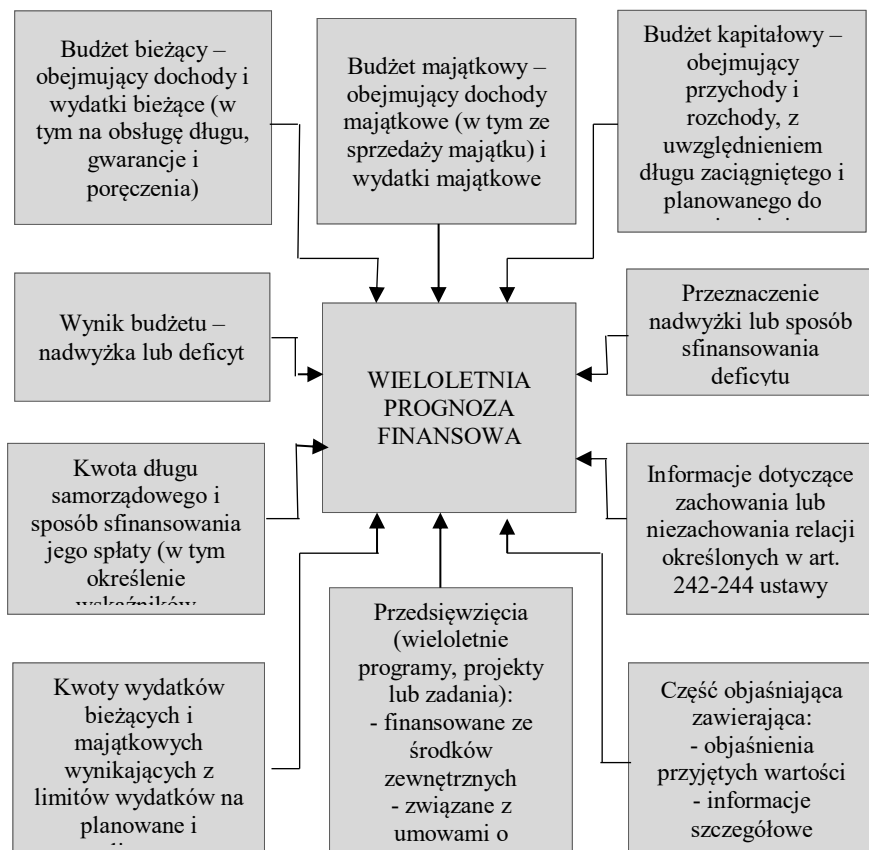
W założeniu, WPF ma być dokumentem strategicznym, który pozwala łączyć rozwój JST z realistyczną wizją jej możliwości finansowych oraz efektywnym pozyskiwaniem środków ze źródeł krajowych i zagranicznych. Jako instrument wieloletniej projekcji stanu finansowego i zamierzeń samorządu, zespala ze sobą trzy, wzajemnie współzależne, wieloletnie plany finansowe, które kształtują politykę finansową i oddziałują na poprawę gospodarki finansowej.

Pierwszą składową WPF stanowi wieloletnia prognoza budżetów jednostki, która obejmuje podstawowe wielkości budżetowe, a przede wszystkim: dochody, wydatki, przychody i rozchody w perspektywie kilku lat. Uzupełnia ją drugi z elementów WPF, czyli wieloletnia prognoza długu, poprzez którą JST ujawnia na przestrzeni kolejnych lat poziom swojego zadłużenia oraz zdolność do spłaty długu istniejącego i zaplanowanego. Z kolei trzecim składnikiem prognozy jest program przedsięwzięć wieloletnich, który określa rodzaje podejmowanych przez jednostkę przedsięwzięć i kwoty wydatków zaplanowanych na ich realizację. Zakres WPF prezentuje rys. 1.

Przepisy ustawy o finansach publicznych nakładają na każdą JST obowiązek posiadania WPF³. Przyjmowana jest ona w formie uchwały organu stanowiącego i obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Ma charakter prognozy kroczącej, czyli przedłużanej na kolejny rok budżetowy. Podlega też corocznej aktualizacji, w celu zachowania zgodności z uchwalonym budżetem. Prognozę kwoty długu, która stanowi część WPF, sporządza się natomiast na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania.

³ Regulacje prawne dotyczące WPF zawierają art. 226-232 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

Rys. 1. Ustawowy zakres wieloletniej prognozy finansowej JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 226 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

W załączniku do uchwały w sprawie WPF wyodrębnia się zaplanowane do realizacji przedsięwzięcia. Wydatki z nimi związane, co do zasady, planowane są w budżecie roku bieżącego (bazowego) i uwzględniane następnie w budżetach lat kolejnych. Zgodnie z ustawą, pod pojęciem przedsięwzięcia rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE), niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, jak również wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP).

Dla każdego ujętego w WPF przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Należy zauważyć, że

uchwała w sprawie WPF respektuje zasady planowania zadaniowego w zakresie przedsięwzięć wieloletnich. Planowanie to stanowi element prognozowania budżetowego i wpisuje się zarówno w politykę finansową, jak i strategię działania jednostki.

WPF można uznać więc za obligatoryjny plan przewidywań kształtowania się sytuacji finansowej JST w przedziale czasowym dłuższym niż rok budżetowy, na podstawie którego organy samorządu terytorialnego podejmują decyzje o realizacji przedsięwzięć rozwojowych i o zaciąganiu zobowiązań. Aktualnie obowiązujący wzór WPF określił w rozporządzeniu Minister Finansów⁴.

2. Przydatność wieloletniej prognozy finansowej w racjonalizowaniu samorządowej gospodarki finansowej

Dobrze przygotowana WPF ma kluczowe znaczenie dla finansów JST. Planowanie w perspektywie kilkuletniej sprzyja prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej, ułatwia podejmowanie decyzji inwestycyjnych i korzystanie z finansowania zewnętrznego. Tworzenie projekcji poszczególnych kategorii budżetowych, obrazujących sytuację finansową samorządu terytorialnego w przyszłych latach, pozwala na dokonanie analizy i oceny jego potencjału inwestycyjnego, rzeczywistych możliwości zadłużania się i zdolności kredytowej⁵, czyli parametrów mających istotny wpływ na gospodarkę finansową jednostki. Ponieważ WPF zmierza do uzyskania pełnego obrazu tej gospodarki, daje możliwość prowadzenia analizy nie tylko dochodów i wydatków, ale także przychodów i rozchodów budżetowych, z uwzględnieniem wszystkich faktycznych przepływów środków pieniężnych w ujęciu przyczynowo-skutkowym, które zachodzą pomiędzy samorządem a innymi podmiotami w kolejnych latach.

Projektowanie i prognozowanie ogólnej sytuacji finansowej JST w perspektywie kilku lat pozwala na efektywne pozyskiwanie środków finansowych umożliwiających realizację zadań publicznych. Dotyczy to głównie zewnętrznych źródeł finansowania zarówno o charakterze zwrotnym (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych), jak i bezzwrotnym (środki z funduszy zagranicznych, w tym pochodzące z UE). Korzystanie z finansowania zwrotnego wpływa na wzrost zadłużenia, którego poziom w samorządach limituje indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ). Ograniczenia z nim związane powodują z kolei, że samorzady coraz częściej sięgają po inne niż klasyczne (pożyczka, kredyt, obligacje komunalne) sposoby finansowania zadań

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2015, poz. 92 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 1 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2019, poz. 1903).

⁵ Można ją określić dzięki porównaniu wartości obsługi i spłaty długu z kwotą środków pozostających do dyspozycji jednostki.

publicznych⁶. Zastosowanie tego typu instrumentów na szerszą skalę może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia, utraty płynności finansowej i zniekształcenia danych obrazujących sytuację finansową JST. WPF umożliwia prowadzenie monitoringu w zakresie racjonalnego korzystania z różnych źródeł finansowania i zachowanie dyscypliny finansów publicznych. W sytuacji natomiast przekroczenia dopuszczalnego limitu zadłużenia jednostki, WPF ułatwia podjęcie odpowiednich działań naprawczych w perspektywie wieloletniej.

WPF wspiera racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej poprzez umożliwienie samorządom projektowania inwestycji w postaci przedsięwzięć wieloletnich wraz z określeniem zapotrzebowania na środki służące ich finansowaniu. W tym aspekcie stanowi instrument wspomagający zarządzanie finansami w dłuższym horyzoncie czasu, w odróżnieniu od budżetu rocznego, który skupia się na zarządzaniu krótkoterminowym. Aby jednak prognozę można było uznać za realną podstawę gospodarki finansowej JST w ujęciu wieloletnim, powinna ona określać cele i zadania do realizacji w perspektywie długofalowej oraz stanowić punkt wyjścia przy konstruowaniu budżetów rocznych. Wykaz przedsięwzięć wieloletnich, który stanowi integralną część WPF, w dużej mierze realizuje te postulaty⁷.

Ustawa zakłada, aby wartości przyjęte w prognozie były zgodne z budżetem JST w zakresie co najmniej wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu samorządowego. Wartości te powinny również zgadzać się z wydatkami jednostki na realizowane przedsięwzięcia określonymi w uchwale budżetowej, w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Takie podejście oddziałuje korzystnie na gospodarkę finansową jednostki, w ramach której WPF jako dokument o charakterze strategicznym powinien zachowywać wewnętrzną spójność dotyczącą nie tylko danego roku budżetowego, ale w równym stopniu relacji międzyokresowych. Oznacza to, że zmiana jakiegokolwiek pozycji w pierwszym roku objętym WPF musi powodować adekwatne zmiany we wszystkich latach objętych prognozą, aż do jej ostatniego roku.

Jak wynika z opublikowanych przez Ministerstwo Finansów wytycznych w zakresie opracowywania WPF⁸, prognozę wdraża się przede wszystkim w celu

⁶ Są to tzw. niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych JST (instrumenty ukrytego zadłużenia), do których zalicza się umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, np. sprzedaż zwrotna, płatności ratalne, subrogacja.

⁷ M. Tyniewicki, *Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe*, red. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, P. Boroszowski, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych 2016, nr 4, s. 30.

⁸ *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego – metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, źródło: www.finanse-arch.mf.gov.pl/documents/5wpf-metodyka_opracowania (dostęp: 20.04.2020 r.) i *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego – metodologia opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej JST. Istotny jest zatem jej walor informacyjny. Stąd też zawarty w WPF zakres informacji finansowych koncentruje się w głównej mierze na syntetycznej prognozie podstawowych parametrów budżetowych, co wpływać ma na przejrzystość i zrozumiałość tego dokumentu nie tylko dla samorządowych służb finansowych i regionalnych izb obrachunkowych, ale także dla szerszego kręgu odbiorców i osób zainteresowanych sytuacją finansową JST (np. mieszkańców, przedsiębiorców, instytucji finansowych itp). Ponadto sam projekt uchwały w sprawie WPF stanowi również przedmiot jawnej debaty, co przyczynia się do realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi.

Niezależnie od kategorii finansowych wykazywanych w WPF bardzo ważnym jej elementem są objaśnienia do przyjętych wartości, które muszą być precyzyjne i dotyczyć każdej pozycji ujętej w prognozie. Powinny one w sposób jednoznaczny i wiarygodny określać, m.in. jakie tytuły dochodów i wydatków zostały ujęte oraz w jaki sposób były prognozowane. Objasnienia umożliwiają analizę założeń przyjętych do prognozowania poszczególnych pozycji WPF i pozwalają zweryfikować, czy w następnych latach budżetowych przyjęty sposób prognozowania modyfikowano i czy modyfikacje te miały podstawy merytoryczne.

Istotnym wymogiem stawianym WPF jest jej realistyczność. To warunek najtrudniejszy do spełnienia, gdyż prognozowane dla JST dochody i wydatki budżetów lat przyszłych, jak również przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego oraz spłatą zobowiązań kredytowo-pożyczkowych opierają się na przewidywaniach, a nie na informacjach pewnych. Dlatego też przydatność WPF będzie w dużej mierze zależała od przyjętych założeń, jak również prawidłowych szacunków i kalkulacji w zakresie realizowanych i planowanych przedsięwzięć.

W procesie prognozowania pomocne okazują się założenia makroekonomiczne publikowane przez Ministerstwo Finansów, które wynikają z głównych kierunków polityki państwa i przewidywań, co do jej skutków w przyszłości. Należą do nich założenia dotyczące prognozowanych zmian, np.: PKB, w podatkach PIT i CIT, stóp (bezrobocia, inflacji, kredytów i pożyczek), kursu walut, średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych, przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej i in. Poza tym, samorządy powinny opierać się również na własnych, ostrożnych przewidywaniach, uwzględniających uwarunkowania lokalne czy regionalne, które mogą znacząco odbiegać od średnich wielkości przyjmowanych na poziomie państwa.

Warto podkreślić znaczenie WPF dla tzw. montażu finansowego, który uwzględnia różne źródła finansowania przy planowaniu i realizacji przez JST przedsięwzięć o charakterze długofalowym (zwłaszcza inwestycyjnych). Należą

2019, źródło: www.gov.pl/web/finanse/nowy-wzor-wieloletniej-prognozy-finansowej-jednostkisamorzadu-terytorialnego (dostęp 20.04.2020 r.).

do nich, ujęte w prognozie, wieloletnie programy, projekty lub zadania finansowane głównie z funduszy UE⁹. Ponieważ środki pochodzące z tych źródeł stanowią zwykle część wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją przedsięwzięć, pozostałą część środków finansowych samorządy muszą zapewnić we własnym zakresie. WPF pozwala zabezpieczyć w poszczególnych latach niezbędne środki na ten cel zarówno z dochodów własnych, jak również przychodów zwrotnych¹⁰.

W podobny sposób WPF wspomaga efektywną realizację przedsięwzięć wieloletnich w ramach PPP, opartego na długoterminowej współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a sektorem prywatnym w zakresie realizacji przedsięwzięć dotyczących świadczenia usług publicznych. W ramach partnerstwa realizowane są najczęściej duże projekty inwestycyjne dotyczące infrastruktury, np. budowa obiektów sportowych, basenów, szpitali, oczyszczalni ścieków itp.

Jeśli chodzi o samą konstrukcję WPF zauważyć należy, że ustawodawca zaproponował de facto zespolenie w ramach jednego dokumentu, co najmniej kilku narzędzi planistycznych funkcjonujących w JST już wcześniej. Dotyczyło to w szczególności wieloletniego planu inwestycyjnego, limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych, prognoz kwoty długu samorządowego, jak również wykazu obowiązkowych umów o PPP i limitów wydatków na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich (obecnie objętych kategorią przedsięwzięć).

W efekcie WPF pozwala objąć planowaniem wieloletnim wszystkie najważniejsze z punktu widzenia gospodarki finansowej wielkości, które ujmuje w jednym dokumencie. Dotyczy to zwłaszcza prognozy długu samorządowego, przedstawienia wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy i powiązania kwot z części ogólnej WPF z kwotami określonymi w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć wieloletnich.

3. Podstawowe problemy związane z wykorzystaniem wieloletniej prognozy finansowej w zarządzaniu finansami samorządowymi

Pomimo przydatności WPF w kształtowaniu racjonalnej gospodarki finansowej JST, wyodrębnić można co najmniej kilka problemów, które ograniczają jej znaczenie, jako instrumentu zarządzania finansami samorządowymi. W głównej mierze problemy te wynikają z samej konstrukcji WPF i wpływają na jej częściową dysfunkcyjność, jako narzędzia skutecznego zarządzania.

Kluczową kwestią jest wymóg zachowania realizmu prognozy. WPF powinna być realistyczna, a więc konieczne jest, by uwzględniała wszystkie czynniki, które

⁹ Z zaplanowanej dla Polski na okres 2014-2020 kwoty 82,5 mld euro, blisko 1/3 środków przeznaczono na finansowanie przedsięwzięć JST, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym.

¹⁰ We wnioskach o dofinansowanie z funduszy unijnych JST wykazują np. zabezpieczenie wkładu własnego w kolejnych latach.

oddziałują lub mogą oddziaływać na prowadzoną przez JST gospodarkę finansową w okresie przekraczającym rok budżetowy. W praktyce, przy obecnej konstrukcji przepisów, wymóg realizmu prognozy jest trudny lub wręcz niemożliwy do spełnienia.

Niewątpliwie, jedną z przyczyn tego stanu rzeczy stanowi nadmierna szczegółowość danych objętych prognozą w stosunku do okresu czasu, na jaki jest ona przyjmowana. W miarę wydłużania tego okresu, konieczność zachowania określonej szczegółowości danych zawartych w prognozie wpływa na osłabienie jej realistyczności i przydatności, jako narzędzia zarządzania. Ponadto, rozporządzenie Ministra Finansów, poprzez określenie wzoru WPF jeszcze bardziej uszczegółowiło jej treść¹¹. Tym niemniej, mankament ten został dostrzeżony przez resort finansów i wprowadzono nowy wzór WPF, który ogranicza obecnie m.in. liczbę pozycji wykazywanych dotychczas w prognozie¹².

Na realistyczność prognozy negatywny wpływ ma również zbyt długi okres czasu, na który jest ona sporządzana. W przypadku planowania wieloletniego można zauważyć prawidłowość, że wraz z wydłużaniem okresu objętego prognozą, wzrasta ryzyko błędu w zakresie planowania, co przekłada się ujemnie na stopień realizacji założonych celów i zadań. W tym kontekście wątpliwości wzbudza art. 227 ust. 2 ustawy, z którego wynika konieczność uwzględnienia w prognozie okresu, na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Przepis ten wymusza *de facto* opracowanie WPF na czas znacznie dłuższy aniżeli cztery lata budżetowe. Bardzo często są to okresy kilkunastoletnie, a nawet kilkudziesięcioletnie¹³, dla których organy samorządowe nie są w stanie w sposób realistyczny oszacować wielkości mających wpływ na gospodarkę finansową JST. Ponadto obowiązek uwzględnienia w WPF wydatków bieżących (tj. na wynagrodzenia i ich pochodne) dodatkowo zaburza jej realność, ponieważ nie ma możliwości ich wiarygodnego prognozowania w perspektywie tak długiego okresu czasu.

Ustawowy wymóg zachowania realistyczności WPF osłabia częste dokonywanie zmian w jej treści w trakcie roku budżetowego. Wynika to stąd, że pomiędzy uchwałą w sprawie WPF, a budżetem rocznym JST musi zachodzić zgodność. Dlatego też, często modyfikowana i dostosowywana do zmieniającej się rzeczywistości prognoza, nie stanowi odpowiedniej podstawy do realnego przewidywania gospodarki finansowej w perspektywie wieloletniej. Ponadto należy pamiętać, że prognoza pomyślana została jako dokument o charakterze strategicznym, który uwzględnia główne kierunki przyszłych działań i rozwoju samorządu. W związku z tym niezbędne jest, aby pełniła funkcję nadrzędną

¹¹ Por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej..., *op. cit.*

¹² Por. nowy załącznik nr 1 wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 1 października 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej..., *op. cit.*

¹³ WPF w niektórych większych miastach obejmują bardzo długi horyzont czasowy, np. Kraków (do 2052 r.), Szczecin, Wrocław, Chorzów (do 2043 r.), Warszawa (do 2042 r.).

w stosunku do budżetów rocznych JST, a przyjęte w niej wielkości finansowe – stanowiły punkt wyjścia dla prawidłowego uchwalania i wykonywania budżetów w poszczególnych latach. W praktyce działalności samorządów jest najczęściej odwrotnie. WPF ma charakter wtórny w stosunku do uchwał budżetowych, co wiąże się z możliwością dokonywania w niej zmian w trakcie wykonywania budżetów rocznych, z czego JST dosyć często korzystają. Tymczasem WPF wyznaczać powinna główne kierunki przyszłych działań samorządu, a poszczególne budżety roczne muszą być z nią spójne, co do najważniejszych wielkości finansowych.

Zaproponowana przez Ministerstwo Finansów metodologia tworzenia WPF oceniona została krytycznie, jako nieprawidłowa, a miejscami nawet sprzeczna z przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁴. W literaturze zwraca się uwagę m.in. na przyjęty w założeniach do WPF dyskusyjny algorytm jej opracowywania, w którym punktem wyjścia jest określanie przez JST dostępnych środków (tzn. ile i z jakich źródeł może ich pozyskać), a dopiero w dalszej kolejności – prognozowanie wydatków budżetowych (tj. wskazanie potrzeb inwestycyjnych). Takie podejście nie jest właściwe z punktu widzenia nowoczesnego narzędzia zarządzania¹⁵. Metodologia opracowywania prognozy powinna raczej rozpoczynać się od oszacowania potrzeb wyrażających się wydatkami (kosztami realizacji zadań), do których należy dostosować możliwości finansowe jednostki i zdolności do pozyskania środków zwrotnych. Podejście takie jest uwarunkowane koniecznością rozważenia celowości podejmowanych przez JST przedsięwzięć z punktu widzenia ich potencjalnych rezultatów i skutków finansowych, które mogą rodzić w przyszłości¹⁶.

Oczywiście żadna prognoza nie jest w stanie przedstawić rzeczywistego obrazu przyszłości. Co najwyżej stanowić może jedynie prawdopodobny scenariusz, przygotowany przy wykorzystaniu dostępnej wiedzy. Chodzi o to, by scenariusz taki był jak najbardziej zbliżony do rzeczywistości. W tym kontekście niezwykle istotny jest problem zachowania wiarygodności danych podczas wieloletniego planowania dochodów i wydatków.

Jeśli chodzi o dochody, to ich prognozy nie mogą opierać się na zbyt optymistycznych założeniach i wskaźnikach makroekonomicznych (powinny budować scenariusze zarówno optymistyczne, jak i pesymistyczne). Ponadto konieczne jest, aby JST uwzględniały specyficzne uwarunkowania, w których

¹⁴ Por. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 514 i n.; J.M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, Dodatek Specjalny, s. 43.

¹⁵ J. Śmiechowicz, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublina)*, w: T. Famulska, A. Walasik, *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, Wydawnictwo UE, Katowice 2012, s. 255.

¹⁶ M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 273, Katowice 2016, s. 54.

funkcjonują, które często odbiegają od tych przeciętnych, właściwych dla całego kraju. Niezbędne również wydaje się powiązanie WPF i zachowanie jej zgodności z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa. Przejawia się to w istotnym udziale subwencji i dotacji w kształtowaniu dochodów uzupełniających samorządu, z których finansowane są jego zadania.

Z kolei planowanie wydatków samorządowych powinno opierać się na elementach budżetowania zadaniowego, w którym wydatki odnoszą się do zaplanowanych zadań (przedsięwzięć) i jasno zdefiniowanych celów w tym zakresie. Wskazane jest, aby stopień zrealizowanych zamierzeń objęty został coroczną kontrolą, a przyczyny powstałych odchyłeń – były wyjaśniane i komunikowane społeczności lokalnej (regionalnej). Z tego też względu realizacja przedsięwzięć wieloletnich powinna wynikać ze strategii rozwoju jednostki, a wśród informacji dotyczących tych przedsięwzięć konieczne musi być umieszczanie informacji na temat źródeł ich finansowania.

Należy zwrócić uwagę, że prognozę można uznać za wiarygodną, jeżeli pozwala w sposób spójny oddzielić pozycje podlegające prognozowaniu od tych, które powinny być przedmiotem planowania. Do pozycji planowanych należą te wielkości, które wynikają z zamierzonej polityki prowadzonej przez samorząd i pozostają w dużej mierze pod jego kontrolą. Są to przede wszystkim wydatki majątkowe dotyczące realizowanych inwestycji czy wydatki związane z wykonywaniem projektów współfinansowanych ze środków UE. Z kolei dane prognozowane zależą od czynników obiektywnych (np. wskaźników makroekonomicznych, zmian w regulacjach prawnych itp.). Stanowią zwykle wypadkową prowadzonej przez samorząd działalności i zdarzeń losowych. Charakter taki posiada większość dochodów i wydatków bieżących¹⁷.

Jako istotny mankament WPF wskazuje się, że nie uwzględnia ona wszystkich ryzyk związanych z procesem podejmowania decyzji w przedmiocie samorządowej gospodarki finansowej. Oznacza to, że wykorzystanie prognozy w zarządzaniu finansami obarczone jest ryzykiem podejmowania decyzji o realnych skutkach na podstawie nierealnych założeń¹⁸. Z tych też powodów warto rozpatrzyć wprowadzenie w JST tzw. stress-testów i wielowariantowej analizy scenariuszowej. Instrumenty te dają możliwość identyfikowania różnych czynników ryzyka i oceny ich wpływu na gospodarkę finansową jednostki, jak również budowy wielowariantowych scenariuszy kształtowania się sytuacji finansowej danej JST¹⁹.

¹⁷ J. Szołno-Koguc, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami samorządowymi*, w: *Wyzwania dla samorządów w nowej perspektywie europejskiej*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, Zeszyty Naukowe nr 682, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 259.

¹⁸ M. Dylewski, *Problemy wykorzystania...*, op. cit., s. 57.

¹⁹ Por. B.Z. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 11, Główny Urząd Statystyczny, s. 26-31.

Wśród najważniejszych czynników ryzyka należy uwzględnić te o znaczeniu rynkowym, makroekonomicznym i budżetowym. Z kolei analiza scenariuszowa powinna obejmować budowę scenariuszy niekorzystnych, opartych na podstawie historycznego kształtowania się wybranych czynników ryzyka. Nie zmienia to jednak faktu, że w literaturze wskazuje się na zasadność budowania modeli deterministycznych z przyjętymi założeniami kształtowania się zmiennych parametrów (odzwierciedlających zmienność poszczególnych czynników ryzyka), prowadzenie analizy zmienności szeregów czasowych oraz wykorzystanie metod analizy prawdopodobieństwa w odniesieniu do wystąpienia danego czynnika ryzyka²⁰.

Wskazane powyżej problemy powodują, że samorzady traktują WPF bardziej jako formalny dokument, którego obowiązek sporządzania wynika z ustawy, aniżeli realny dokument planistyczny umożliwiający podejmowanie racjonalnych decyzji. Dowodzą tego, obserwowane w praktyce ich działalności, częste nowelizacje uchwał w sprawie WPF w celu zapewnienia zgodności z uchwałami budżetowymi JST. Podejście samorządów do planowania wieloletniego potwierdza również działalność nadzorcza RIO, z której wynika, że prognozy konstruowane są najczęściej w celu formalnego spełnienia wymogów ustawowych, a w szczególności warunku jej realistyczności i przestrzegania dopuszczalnego poziomu zadłużenia (IWZ).

Aby WPF można było uznać za instrument zarządzania finansami samorządowymi, który realnie oddziałuje na poprawę gospodarki finansowej i rozwój JST, należy rozpatrzyć wprowadzenie określonych zmian, przede wszystkim sprowadzających się do usunięcia jej wad konstrukcyjnych.

Po pierwsze, konieczne jest zmniejszenie szczegółowości i zakresu danych zamieszczanych w WPF na rzecz jej ogólnego (ramowego) charakteru, co jednocześnie pozwoli wyeliminować częste zmiany prognozy oraz urzeczywistnić wymóg jej realistyczności. Pierwsze działania w tym kierunku zostały już podjęte (nowy wzór prognozy).

Po drugie, WPF powinna stanowić podstawę do konstruowania samorządowych budżetów rocznych, a nie odwrotnie. Pozwoli to zachować jej charakter, jako dokumentu strategicznego, określającego ogólne ramy finansowe dla rozwoju jednostki. W odniesieniu do JST powinna ona spełniać podobną rolę jak Wieloletni Plan Finansowy Państwa czy wieloletnie ramy finansowe UE.

Po trzecie, niezbędne wydaje się ograniczenie okresu planowania objętego prognozą do kilku lat. Nie oznacza to wcale rezygnacji z wieloletniej prognozy długu i spłaty zobowiązań, a jedynie likwidację obowiązku zrównania okresu prognozy z okresem, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, zwłaszcza gdy okres spłaty długu obejmuje dłuższy horyzont czasu (art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Po czwarte, należy przyjąć właściwą metodologię tworzenia WPF. Metodologicznie poprawne podejście do procesu planowania powinno

²⁰ Ibidem, s. 28.

uwzględniać następującą kolejność: planowany rezultat → planowane produkty → planowana praca → planowane nakłady. W takim układzie proces planowania postępuje zgodnie z zasadą od ogółu do szczegółu. Wówczas budżet roczny będzie można uznać za narzędzie wykonania planu długoterminowego²¹.

Obecnie w wielu jednostkach brak jest metodycznego podejścia do prac planistycznych wykorzystujących efektywne metody planowania, wspomaganych odpowiednio przetworzonymi zbiorami danych w ramach przyjętych procedur postępowania. W planowaniu dominuje metoda historyczna, podczas gdy samorządy w większym stopniu powinny wykorzystywać w tym celu metodę budżetowania zadaniowego czy kroczącego. Ważne jest też, aby przyjęta metodyka została odpowiednio dobrana i uwzględniała specyfikę jednostki (wielkość, prowadzoną działalność, dostępność danych itp.).

Po piąte wreszcie, przygotowanie WPF musi opierać się na przewidywaniu popartym analizą prawdopodobnych scenariuszy kształtowania się przyszłych zdarzeń ujmowanych w prognozie. Analiza ta powinna uwzględniać zmienność zjawisk w czasie oraz oszacowanie potencjalnego ryzyka i jego wpływu na gospodarkę finansową w przyszłości. Pomocne w tym zakresie może okazać się wprowadzenie tzw. stress-testów (analizy szokowej), jako narzędzia identyfikowania różnych czynników ryzyka i oceny ich wpływu na gospodarkę finansową jednostki, jak również zastosowanie analizy scenariuszowej, obejmującej budowę różnych wariantów (scenariuszy) kształtowania się sytuacji finansowej danej JST²².

Podsumowanie

WPF nie jest wolna od wad konstrukcyjnych, na które zwraca uwagę literatura przedmiotu²³. W obecnym kształcie, trudno więc uznać ją za skuteczne narzędzie

²¹ M. Dylewski, *Problemy wykorzystania...*, op. cit., s. 58.

²² B.Z. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki publicznej...*, op. cit., s. 26-31.

²³ Szerzej na ten temat: B.Z. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12; M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF...*, op. cit.; *Wieloletnia prognoza finansowa, budżet a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy i wyzwania*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa 2012; J.M. Salachna, *Zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST – problemy z interpretacją obowiązujących regulacji*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 4; A. Walasik, *Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2; C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych...*, op. cit.; E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5; *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 12; M. Krajewska, A. Jońca, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego – podsumowanie dwóch lat doświadczeń*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 11; W. Miemieć, J. Radziejka, *Realność wieloletniej prognozy finansowej w ocenie RIO*, „Finanse Publiczne” 2012, nr 11; Ł. Zalewski, *Budżet ważniejszy od wieloletniej prognozy finansowej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 115 (15.06.2011 r.),

zarządzania finansami samorządowymi. Z całą pewnością jednak jest instrumentem, który w perspektywie kilkuletniej wspomaga zarządzanie finansami i oddziałuje na poprawę samorządowej gospodarki finansowej. Nadmierne wydłużanie okresu prognozy negatywnie odbija się na jej wiarygodności i zachowaniu wymogu realizmu. Tym bardziej, że – jak pokazuje doświadczenie – wiele JST ma problem z planowaniem w ujęciu rocznym²⁴, a co dopiero, jeżeli prognozowane kwoty dotyczą okresów kilkunastoletnich lub nawet kilkudziesięcioletnich. Wówczas mogą one znacznie odbiegać od rzeczywistości, co w praktyce czyni WPF mało użyteczną, jako narzędzie zarządzania w zakresie podejmowania decyzji.

Tym niemniej, WPF samorządu łączy w sobie niewątpliwe zalety i korzyści wynikające z planowania wieloletniego. Jako dokument zapewniający kilkuletnią perspektywę prognozowania finansowego, odzwierciedla podstawowe kierunki rozwoju JST i źródła jego finansowania. Wiąże wydatki z zadaniami średnio- i długookresowymi, realizowanymi przez samorząd. Dąży do uzyskiwania jak najlepszych efektów z wydatkowanych środków publicznych oraz bazuje na ich pomiarze w ujęciu wieloletnim. Z jednej strony prognoza zwiększa racjonalność wydatkowania środków publicznych, w tym tworzy realne możliwości wygospodarowania oszczędności budżetowych, z drugiej zaś – umożliwia skuteczne pozyskiwanie środków z funduszy zewnętrznych.

Całościowe spojrzenie na gospodarkę finansową JST w dłuższej perspektywie czasu, jakie daje WPF, pozwala skupić się na zadaniach najważniejszych i zapewnić środki na ich realizację. Poza tym, stwarza warunki do utrzymania ciągłości podejmowanych przez samorząd działań prorozwojowych. Sprzyja przejrzystości, przewidywalności i zwiększeniu czytelności budżetu samorządowego, nie tylko dla organów samorządowych i służb finansowych, ale również mieszkańców bezpośrednio zainteresowanych rozwojem gminy, powiatu czy województwa. Wspomniane walory WPF nie pozostają bez znaczenia również dla poprawy dyscypliny finansów publicznych.

Przeprowadzone w ostatnim czasie zmiany w konstrukcji WPF (nowy wzór), które uwzględniają postulaty zgłaszane przez naukę i praktyków, idą w dobrym kierunku. Przede wszystkim pozwalają na urealnienie prognozy poprzez likwidację części szczegółowych pozycji w jej nowym wzorze, których nie będą musiały uwzględniać samorządy w opracowywanych projektach uchwał w sprawie WPF, poczynając od 2020 r. Niedoskonałości prognozy są więc

Samorządy mają kłopot z aktualizacją wieloletnich prognoz finansowych, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 183 (21.09.2011); E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDiK, Gdańsk, 2013; M. Grad, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40 (4); W. Tarnowski, *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5. Ponadto wiele opracowań na temat oceny funkcjonowania WPF (w aspekcie praktycznym) zamieszczono w „Finansach Komunalnych” 2015, nr 1-2.

²⁴ Potwierdzają to wielokrotnie wprowadzane w trakcie roku zmiany w budżetach samorządowych.

identyfikowane i usuwane, co przekłada się na zwiększenie jej znaczenia w oddziaływaniu na poprawę prowadzonej przez JST gospodarki finansowej. Wprowadzane zmiany wskazują również, że WPF w coraz większym stopniu nabiera cech nowoczesnego narzędzia zarządzania, które w sposób realny, a nie tylko na papierze, wspiera rozwój samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
2. Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 12.
3. Dylewski M., *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 273, Katowice 2016.
4. Dylewski M., *Wieloletnia prognoza finansowa, budżet a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy i wyzwania*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa 2012.
5. Filipiak B.Z., *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 11, Główny Urząd Statystyczny.
6. Filipiak B.Z., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.
7. Grad M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40 (4).
8. Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
9. Krajewska M., Jońca A., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego – podsumowanie dwóch lat doświadczeń*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 11.
10. Miemiec W., Radziej J., *Realność wieloletniej prognozy finansowej w ocenie RIO*, „Finanse Publiczne” 2012, nr 11.
11. Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDiK, Gdańsk, 2013
12. Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, Dodatek Specjalny.
13. Salachna J.M., *Zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST – problemy z interpretacją obowiązujących regulacji*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 4.

14. Szołno-Koguc J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami samorządowymi*, w: *Wyzwania dla samorządów w nowej perspektywie europejskiej*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, *Zeszyty Naukowe* nr 682, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011.
15. Śmiechowicz J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublina)*, w: T. Famulska, A. Walasik, *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, Wydawnictwo UE, Katowice 2012.
16. Tarnowski W., *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5.
17. Tyniewicki M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe*, red. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, P. Boroszowski, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, nr 4, Wałbrzych 2016.
18. Walasik A., *Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
19. Zalewski Ł., *Budżet ważniejszy od wieloletniej prognozy finansowej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 115 (15.06.2011 r.).
20. Zalewski Ł., *Samorządy mają kłopot z aktualizacją wieloletnich prognoz finansowych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 183 (21.09.2011).

Akty prawne

1. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 92 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 1 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1903).

Strony internetowe

1. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181 z 20 października 2008 r., źródło: www.sejm.gov.pl (dostęp 20.04.2020 r.).
2. *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego – metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, źródło: www.finanse-arch.mf.gov.pl/documents/5wpcf-metodyka_opracowania, (dostęp 20.04.2020 r.).

3. *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego – metodologia opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2019, źródło: www.gov.pl/web/finanse/nowy-wzor-wieloletniej-prognozy-finansowej-jednostki-samorzadu-terytorialnego, (dostęp 20.04.2020 r.).

Long-term financial forecast as an instrument of impact on improving of local government financial economy

Long-term financial forecast is an instrument that supports local government financial economy and contribute to its improvement. Introduction of the forecast was the most important element of reform the local government units in the field of long-term planning. However the previous experiences of local government units related to using long-term financial forecast in long-term planning indicate its limited importance in financial management and shaping long-term development policy. The article presents reflections on long-term financial forecast and its usefulness in shaping of the rational financial economy in local government units. It also attempts to answer the question whether it can be an instrument of the financial management and what conditions it should meet to impact on improve of local government financial economy.

Funkcjonowanie parków krajobrazowych jako jednostek organizacyjnych samorządu województwa na przykładzie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej

Streszczenie

Pierwsze parki krajobrazowe (PK) powstawały w Polsce w latach 70. XX wieku. Zmiany prawne wprowadzane w kolejnych latach spowodowały ograniczenie pierwotnej roli parków w systemie obszarów chronionych. Od 2009 roku PK stały się jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa. Celem pracy jest analiza zmian prawnych wpływających na funkcjonowanie PK w kolejnych latach. Na przykładzie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej przedstawiono realizowane zadania i źródła finansowania działalności parku w latach 2009-2019.

Słowa kluczowe

park krajobrazowy; jednostka samorządu; środki krajowe i unijne

Wstęp

Parki krajobrazowe (PK) to obszary o niższej randze ochrony niż parki narodowe, PK poza Polską są tworzone tylko w kilku państwach (np. na Ukrainie czy Słowenii). W innych krajach europejskich nie ma takiej formy ochrony, są tylko jej odpowiedniki: parki regionalne (ang. *Regional Parks*) i przyrodnicze (ang. *Nature Parks*) czy – odpowiadające randze PK – obszary chronionego krajobrazu (ang. *Protected Landscape Areas*)¹.

Parki krajobrazowe w Polsce, stanowiące element wielkoobszarowego systemu obszarów chronionych, to w zasadzie jedyne formy ochrony w naszym kraju dedykowane zachowaniu i ochronie krajobrazu.

PK funkcjonują obecnie na podstawie:

- Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 z 2004 r. z późn. zm.),
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576 z 1998 r. z późn. zm.),
- Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 z 2008 r. z późn. zm.),

¹ <https://www.european-parks.org/publications/map> (dostęp 8 czerwca 2020 r.).

- Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z 2009 r. z późn. zm.),

oraz odpowiednich uchwał wydawanych przez sejmiki i zarządy poszczególnych województw.

Zakres działalności parków reguluje wspomniana już Ustawa o ochronie przyrody. Do kompetencji dyrektora PK (lub zespołu PK) zalicza się: ochronę przyrody, krajobrazu oraz walorów historyczno-kulturowych parku, organizację edukacji ekologicznej oraz zadań z zakresu turystyki i rekreacji, współpracę z innymi jednostkami i podmiotami w zakresie ochrony przyrody, a także składanie wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, ustawowe zadania dyrektor zleca do wykonania Służbie Parku Krajobrazowego².

Od 2009 roku parki krajobrazowe są jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego. Ta zmiana jest najczęściej oceniana negatywnie mimo pewnych jej pozytywnych aspektów.

Celem pracy jest identyfikacja i ocena zmian prawnych wpływających na funkcjonowanie PK od momentu wprowadzenia tej formy ochrony przyrody aż po stan obecny. Na przykładzie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej przedstawiono główne zadania realizowane przez park z zakresu edukacji przyrodniczej i czynnej ochrony przyrody oraz źródła ich finansowania w latach 2008 - 2019.

1. Parki krajobrazowe w świetle polskiego prawa

Pierwsze parki krajobrazowe (PK) w Polsce zaczęto tworzyć w latach 70. XX wieku, na mocy uchwał Wojewódzkich Rad Narodowych (WRN) w oparciu o Ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³. Po 1980 roku parki krajobrazowe były powoływane również uchwałami WRN, ale na podstawie Ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴. W 1991 roku weszła w życie Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, w której po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie parku krajobrazowego jako obszaru chronionego „ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe” w celu ich zachowania, popularyzacji i upowszechnienia przy założeniu racjonalnego gospodarowania⁵. Zmieniono sposób tworzenia PK

² Art. 105 – 107 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 z 2004 r. z późn. zm.). Warto zauważyć, iż w porównaniu z Ustawą z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 z 1991 r.) w ustawie z 2004 r. zostały wymienione zadania dotyczące turystyki, natomiast wyłączono zadania dotyczące działalności naukowej na terenie PK i wydawanie (z upoważnienia wojewody) decyzji administracyjnych.

³ Art. 4 ust. 1 (lub art. 1 ust. 3 tekstu ujednoliconego z 1975 r.) Ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5 poz. 16 z 1958 r. oraz Dz.U. nr 26, poz. 139 z 1975 r.).

⁴ Dz.U. nr 3, poz. 6 z 1980 r.

⁵ Art. 24, ust. 1 Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 z 1991 r.).

(rozporządzenie wojewody)⁶. Zgodnie z zapisami ustawy, dla każdego parku krajobrazowego sporządzany jest plan ochrony. Wokół parku może być również ustanowiona strefa ochronna (otulina)⁷. W tej ustawie po raz pierwszy również sformułowano listę ograniczeń i zakazów, obowiązujących na terenie PK⁸.

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zmodyfikowano definicję parku krajobrazowego, dodając ochronę z uwagi na walory krajobrazowe i odniesienie do rozwoju zrównoważonego⁹ oraz zmieniono listę zakazów, które mogą obowiązywać na terenie parku (zgodnie z jego planem ochrony)¹⁰.

Kolejne zmiany wprowadzono Ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Utworzono wtedy nowe jednostki: regionalne (RDOŚ) i generalną (GDOŚ) dyrekcję ochrony środowiska¹¹. Część kompetencji z zakresu ochrony przyrody w województwie została przekazana z rąk wojewody do regionalnego dyrektora ochrony środowiska¹². Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska przejęli niektóre zadania dyrektorów parków krajobrazowych, w tym m.in. opiniowanie i uzgadnianie projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zmian użytkowania gruntów rolnych i leśnych a także innych przedsięwzięć gospodarczych oraz na terenie parków i ich otulin¹³.

Już w 1998 roku wprowadzono podział na organy samorządu województwa i administracji rządowej w województwie (województwo, organy administracji niespolonej)¹⁴ i ustalono zakres działania samorządu województwa¹⁵, ale dopiero nowelizacja ustawy z 2009 roku spowodowała, że parki krajobrazowe,

⁶ Ibidem, Art. 24, ust. 4 i 5.

⁷ Ibidem, Art. 24, ust. 3 i 9.

⁸ Ibidem, Art. 37, ust. 1.

⁹ Art. 16, ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr .92, poz. 880 z 2004 r.).

¹⁰ Ibidem, Art. 17, ust. 1.

¹¹ Dział VII Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 199, poz. 1235 z 2008 r.).

¹² Ibidem, Art. 150.

¹³ Art. 1 ust. 7 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 201, poz. 1237 z 2008 r.).

¹⁴ Art. 1. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 577 z 1998 r.).

¹⁵ Art. 11 i 14. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z 1998 r.).

do tej pory podlegające wojewodom, stały się jednostkami zarządzanymi przez samorządy województw¹⁶.

Te zmiany były krytycznie oceniane zarówno przez przedstawicieli parków, urzędów marszałkowskich, Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) jak i przez badaczy, szczególnie z uwagi na: ograniczenie możliwości ochrony krajobrazu wskutek zmian przepisów, nacisk na ochronę bioróżnorodności (obszary Natura 2000) z pominięciem ochrony krajobrazu, przekazanie części majątku oraz przesunięcie części pracowników z PK do RDOŚ (co ograniczyło możliwości realizowania zadań statutowych PK), a także kompetencyjne rozdzielanie form obszarów chronionych – zostały one przekazane na różne poziomy administracji samorządowej¹⁷. Ponadto kompetencje dotyczące parków krajobrazowych, przypisane uprzednio wojewodzie, wskutek reform zostały podzielone na różne podmioty: Sejmik Województwa, Zarząd Województwa oraz RDOŚ, z którym należy uzgadniać część kwestii związanych z funkcjonowaniem PK¹⁸ (jak ustanawianie planu ochrony PK czy projektów planów zagospodarowania przestrzennego obszarów znajdujących się w granicach PK). Obecnie decyzje administracyjne w zakresie ochrony przyrody jak i opiniowanie przedsięwzięć na terenach PK – które poprzednio prowadzili dyrektorzy PK z upoważnienia wojewody – znajdują się w kompetencji RDOŚ. RDOŚ nie ma obowiązku informowania dyrektorów parków (lub zespołów PK) o prowadzonych postępowaniach administracyjnych w zakresie uzgadniania projektów decyzji o inwestycjach lub warunkach zabudowy na terenie parków krajobrazowych. Przejęcie PK przez samorządy województw wiązało się również w wielu przypadkach ze złagodzeniem zakazów obowiązujących na terenach parków¹⁹.

Reforma miała także pewne pozytywne skutki, do których zalicza się wzrost wynagrodzeń w PK, utworzenie zarządów parków krajobrazowych, co wiązało się z jednej strony ze scentralizowaniem części etatów administracyjnych

¹⁶ Art. 30. Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 z 2009 r.).

¹⁷ Rezerwy przyrody i obszary Natura 2000 podlegają RDOŚ, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu – samorządom wojewódzkim, a pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne oraz stanowiska dokumentacyjne – gminom.

¹⁸ Ponadto takie kwestie jak tworzenie PK, zmiana jego granic wymaga uzgodnień z radami gmin, które mogą odmówić uzgodnienia projektów uchwały (Art. 16, ust. 4 – 4c).

¹⁹ M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, Biuletyn KPZK PAN, z. 247, Warszawa 2011, s. 8-112, 21-28, 40-43, 76-98, 152-154; M. Kistowski, *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych*, Przegląd Przyrodniczy, XXIII, 3, 2012, s. 33-36; *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli* Nr ewid. 120/2012/P11111/KSI, NIK, Warszawa 2012, s. 7-11, 19-24, 27-29, 36-39, 44-46.

a z drugiej – dzięki utworzeniu nowych oddziałów zarządów w niektórych województwach – z przybliżeniem pracowników do terenu parków²⁰.

M. Kistowski i J. Kowalczyk zwracają także uwagę na fakt, iż stopniowo zmieniano przepisy w zakresie ochrony przyrody: początkowo w ustawach zawarty był wykaz obligatoryjnych zakazów i ograniczeń dotyczących terenów parków krajobrazowych, później stały się one fakultatywne, a dodatkowo ograniczono jeszcze rolę Służby Parków Krajobrazowych. Pracownicy PK zajmują się głównie promocją parków, turystyką i edukacją ekologiczną, prowadzą inwentaryzację przyrodniczą, a także – w ograniczonym stopniu – czynną ochronę przyrody²¹.

Wprowadzane stopniowo zmiany ograniczyły znaczenie parków krajobrazowych oraz obowiązujące na ich terenie restrykcje. Wyłączone również zostały zadania dotyczące działalności naukowej PK, co może negatywnie wpływać na poznanie przyrody parków a tym samym na skuteczność prowadzonych działań ochronnych. Szczególnie istotną zmianą dotyczącą funkcjonowania PK było przekazanie kompetencji w zakresie opiniowania przedsięwzięć do RDOŚ. Obecnie zarządy lub dyrekcje PK nie mają wpływu na decyzje dotyczące inwestycji na terenie parku²², a tym samym: na ochronę jego walorów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

2. Parki krajobrazowe w strukturze organizacyjnej samorządu województw

Jeszcze w XX wieku zaczęto tworzyć zespoły parków krajobrazowych. Zmiany w tych zespołach były skutkiem reformy administracyjnej w 1999 roku. Obecnie w większości województw (za wyjątkiem warmińsko-mazurskiego²³, kujawsko-pomorskiego²⁴ oraz podlaskiego) funkcjonują zespoły PK. Zarówno PK jak i ich zespoły stanowią jednostki organizacyjne województw, które jednak nie posiadają osobowości prawnej. Park krajobrazowy (lub zespół parków) podlega Marszałkowi Województwa. W praktyce nadzór merytoryczny nad parkami sprawuje odpowiedni departament Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialny za kwestie ochrony przyrody i(lub) środowiska²⁵. Departament ten m.in.

²⁰ M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu...*, op. cit., s. 40-41, 152-154; *Realizacja ustawowych zadań...*, op. cit., s. 7-11, 24, 27-29, 36-39, 44-46.

²¹ M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu...*, op. cit., s. 9-10, 19-20.

²² RDOŚ może przesłać projekt do opiniowania przez PK, ale nie ma takiego obowiązku.

²³ W woj. warmińsko-mazurskim jest zespół 2 parków krajobrazowych na 6 parków zlokalizowanych w całości na terenie tego województwa (Zespół Parków Krajobrazowych Pojezierza Iławskiego i Wzgórz Dylewskich).

²⁴ W woj. kujawsko-pomorskim jest zespół 2 parków: Zespół Parków Krajobrazowych nad Dolną Wisłą (tworzą go Chełmiński PK, Nadwiślański PK oraz PK Góry Łosiowe) z 9 parków znajdujących się w całości lub części na terenie województwa.

²⁵ Przykładowo: w Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim (UM) jest to Departament Środowiska i Rolnictwa, w UM Woj. Kujawsko-Pomorskiego jest to Departament Środowiska, w UM Woj.

przygotowuje projekty uchwał dotyczących utworzenia PK, zmiany jego granic czy likwidacji oraz ustanawiania planów ochrony parku. Konsultuje pod względem formalno-prawnym również inne kwestie dotyczące działalności PK. Ponadto departament prowadzi sprawy związane z powoływaniem dyrektora parku (zespołu parków) i członków rady parku²⁶. Powyższe projekty oraz inne materiały są przekazywane – w zależności od rodzaju sprawy – do Sejmiku lub Zarządu Województwa²⁷.

Z uwagi na fakt, iż parki krajobrazowe i zespoły parków nie mają osobowości prawnej, umowy w imieniu parków zawiera Zarząd Województwa. Parki krajobrazowe prowadzą gospodarkę finansową jako samorządowe jednostki budżetowe, zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ich wydatki są pokrywane z budżetu województwa²⁸. Z uwagi na dość ograniczone środki PK²⁹ poszukują zewnętrznych źródeł finansowania działań z zakresu edukacji ekologicznej i ochrony przyrody. Korzystają głównie z dotacji z Narodowego (NFOŚiGW) lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) oraz ze środków unijnych. Warto tutaj zauważyć, że większość konkursów ogłaszanych przez WFOŚiGW nie jest dedykowana samym PK – te ostatnie muszą konkurować z organizacjami pozarządowymi, a często również z innymi podmiotami, o środki na realizację zadań. Parki krajobrazowe jako jednostki budżetowe mają ograniczoną możliwość pozyskiwania środków na prowadzoną działalność, gdyż większość ogłaszanych konkursów jest przeznaczona dla organizacji pozarządowych. Problemem są też w niektórych wypadkach długo trwające procedury związane z przyznawaniem dotacji³⁰. Warto zauważyć, iż środki jakimi dysponują

Wielkopolskiego: Departament Środowiska, w UM Woj. Warmińsko-Mazurskiego i UM Woj. Zachodniopomorskiego: Departament Ochrony Środowiska, a w UM Woj. Mazowieckiego jest to Departament Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa.

²⁶ Por. np. *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie* (§ 30), *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego* (§ 28) czy *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu* (§ 34).

²⁷ Np. uchwałą Sejmiku Województwa jest tworzony PK, następuje zmiana jego planu, nadawany jest statut PK czy ustanawiany plan ochrony dla parku. Z kolei Zarząd Województwa powołuje dyrektora PK czy członków rady parku.

²⁸ Art. 11 i 12. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z 2009 r. z późn. zm.).

²⁹ M. Kistowski oraz J. Kowalczyk zwracają uwagę na fakt, iż przekazanie kompetencji na różne szczeble zarządzania (od gminy przez powiat po województwo) oraz na różne organy (urząd marszałkowski, RDOŚ) spowodowało w wypadku PK znaczące ograniczenie środków finansowych. Por. M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu...*, op. cit., s. 90.

³⁰ M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu...*, op. cit., s. 79-84; *Realizacja ustawowych zadań...*, op. cit., s. 46-49; H. Kruk, *Działalność parków narodowych i krajobrazowych w zakresie rozwoju zrównoważonego – wyniki badań*, [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, (red.) T. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011, s. 161-162.

WFOŚiGW pochodzą z wpłat z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar administracyjnych pobieranych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska czy przepisów szczególnych³¹. Tym samym, w każdym województwie jest odmienny poziom ich finansowania: w regionach, gdzie jest rozwinięty przemysł, budżet WFOŚiGW jest znacznie wyższy od regionów, gdzie dominuje rolnictwo. Wpływa to na możliwości dotowania działań prowadzonych przez parki.

Generalnie, ze środków województwa (samorządu i dotacji od wojewody) finansowana jest bieżąca działalność statutowa parków. Na inwestycje oraz dodatkowe działania z zakresu edukacji, promocji i ochrony przyrody PK pozyskują środki z innych źródeł (najczęściej dotacje z WFOŚiGW) oraz korzystają z projektów unijnych. Z uwagi na fakt, że PK nie mają osobowości prawnej, to możliwości pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych są dość ograniczone. Przy niektórych parkach działają więc fundacje i stowarzyszenia (np. Towarzystwo Miłośników Przyrody Warmii i Mazur „Natura”, Stowarzyszenie Ochrony i Rozwoju Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego „Golicynów”, Stowarzyszenie Przyjaciół Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi, Fundacja Puszczy Rominckiej itp.), które jako organizacje non-profit mają większe możliwości pozyskania środków z zewnętrznych źródeł finansowania.

3. Finansowanie działalności Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej (PKWE) w latach 2008 - 2019

3.1 Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej – krótka charakterystyka

Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej (PKWE) został utworzony uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w Elblągu nr VI/51/85 z dnia 26 kwietnia 1985 roku początkowo jako Park Krajobrazowy Wzniesienie Elbląskie. Nazwa została zmieniona rozporządzeniem Wojewody Elbląskiego w 1997 roku. W 1988 roku powstał Zarząd Parków Krajobrazowych Mierzeja Wiślana i Wzniesienie Elbląskie. Po reformie administracyjnej w 1999 roku Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana znalazł się na terenie woj. pomorskiego, a PKWE – na terenie woj. warmińsko-mazurskiego. Tym samym przestał istnieć zarząd obu parków i powstały oddzielne dyrekcje³².

PKWE znajduje się w północno-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie elbląskim (na terenie gmin: Milejewo, Tolkmicko,

³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 z 2001 r. z późn. zm.).

³² <http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/historia.html> (dostęp 20 kwietnia 2020 r.).

Elbląg) oraz częściowo na terenie miasta Elbląg. Powierzchnia całkowita Parku wynosi 13.417,47 ha., natomiast otuliny Parku: 7.679,16 ha³³.

Działalność statutowa PKWE oraz obsługa administracyjna jest finansowana z budżetu województwa warmińsko-mazurskiego. Realizując działania z zakresu ochrony przyrody, edukacji ekologicznej czy zadania inwestycyjne PKWE korzysta z zewnętrznych źródeł finansowania ze środków krajowych i unijnych.

3.2 Finansowanie działalności PKWE ze środków krajowych

Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej w latach 2008 – 2019 korzystał z dofinansowań ze środków WFOŚiGW w Olsztynie, składając wnioski w konkursach dotyczących czynnej ochrony przyrody i edukacji ekologicznej.

Podstawą uzyskania dotacji z WFOŚiGW jest złożony wniosek (plan projektu), oceniany zgodnie z ustalonymi w konkursie kryteriami. Dofinansowanie z WFOŚiGW stanowi zazwyczaj do 80% wartości projektu ustalonej w kosztorysie. Pozostałą kwotę (wkład własny) PKWE musi zapewnić ze środków własnych. Kwota możliwa do uzyskania jest limitowana i pozwala na sfinansowanie działań w ograniczonym zakresie. Przykładowo, w 2019 i 2020 roku maksymalne dofinansowanie na jeden projekt i jednego beneficjenta w ramach konkursów ogłoszonych przez WFOŚiGW w Olsztynie wynosiło³⁴:

- w wypadku edukacji ekologicznej – nie więcej niż 10.000 PLN,
- w wypadku ochrony przyrody – nie więcej niż 15.000 PLN.

W latach 2009 – 2019 PKWE korzystał z dofinansowania w obu programach dotacyjnych. Środki pozyskane w konkursach na edukację ekologiczną przeznaczane były na zakup gadżetów edukacyjnych, nagród w konkursach ekologicznych i działalność wydawniczą (edukacyjno-promocyjną). Opracowano także darmową aplikację na smartfony promującą walory parku „Kraina buka”. Dofinansowania zadań z zakresu ochrony przyrody dotyczyły ochrony czynnej wybranych gatunków roślin i zwierząt – prowadzono rekultywację remiz śródleśnych (odtworzono oczka wodne, nasadzono drzewa owocowe i iglaste), zakupiono i rozwieszono budki lęgowe dla popielicowatych, domki dla dziko żyjących owadów zapylających, dokonano adaptacji piwnicy w Kadynach na siedlisko i noclegowisko nietoperzy, przeprowadzono konserwację pomników przyrody, a w 2012 roku stworzono innowacyjny w skali kraju projekt: „Park Pachnicowy” w celu ochrony pachnicy nadobnej –

³³ Uchwała nr XIII/231/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej (Dz.U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 21 stycznia 2020 r., poz. 405).

³⁴ *Regulamin Programu Dotacyjnego Ochrona przyrody – Bioróżnorodność oraz dofinansowanie funkcjonowania ośrodków rehabilitacji zwierząt dziko żyjących oraz Regulamin Programu Dotacyjnego Edukacja ekologiczna na rok 2019* (<http://wfosigw.olsztyn.pl/srodki-krajowe/> dostęp 15 stycznia 2019 r. oraz 20 kwietnia 2020 r.).

rzadkiego i chronionego gatunku chrząszcza bytującego tylko w starych drzewach³⁵.

Przy realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody i edukacji ekologicznej PKWE współpracuje z Nadleśnictwem Elbląg, które dofinansowuje część prowadzonych działań.

W wypadku pozyskiwania przez PKWE środków z WFOŚiGW w Olsztynie pewnym problemem jest ograniczona kwota dotacji – wynika jednak ona (jak i wartość dotacji przyznawanych innym parkom z terenu województwa) z możliwości finansowych samego wojewódzkiego funduszu, który nie ma tak dużych wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska czy kar administracyjnych, jak analogiczne fundusze zlokalizowane w województwach uprzemysłowionych.

3.3 Finansowanie zadań realizowanych PKWE ze środków unijnych

Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej w latach 2008 – 2019 brał udział w realizacji trzech projektów finansowanych ze środków unijnych: międzynarodowego projektu LIFEescape oraz 2 projektów dotyczących rozwoju turystyki i edukacji ekologicznej.

3.3.1 Projekt LIFEescape

Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej w latach 2011-2014³⁶ realizował międzynarodowy projekt dotyczący ochrony krajobrazu LIFEescape „Krajobraz jako byt” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013. PKWE był inicjatorem oraz partnerem wiodącym tego projektu, w którym brali udział również partnerzy z Polski, Litwy, Szwecji i Danii (przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, wyższych uczelni oraz – jedyne poza Parkiem Krajobrazowym Wysoczyzny Elbląskiej – Parku Narodowego Żemajtija z Litwy). Celem projektu realizowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007-2013 była promocja ochrony naturalnych i półnaturalnych krajobrazów, zapobieganie powstawania rozdźwiękowi w krajobrazie oraz rewaloryzacja zdegradowanych krajobrazów. Jedną z głównych idei realizacji projektu był niewielki stopień wdrożenia opracowanej w 2000 roku Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która weszła w życie w 2004 roku (w tym też roku została ratyfikowana przez Polskę) oraz brak planów zagospodarowania przestrzennego w części polskich gmin, co powodowało tworzenie chaosu przestrzennego utrudniając ochronę krajobrazu. Całkowity budżet projektu wynosił 1.449.016,33 euro, w tym

³⁵ Dokumenty wewnętrzne PKWE – sprawozdania z działalności statutowej za lata: 2009 – 2019.

³⁶ Zasadniczo projekt trwał od maja 2011 do października 2013, natomiast dla Polski i Litwy przedłużono czas trwania projektu do kwietnia 2014.

dofinansowanie ze środków unijnych wyniosło 1.164.983,48 euro. Budżet lidera projektu (PKWE) wyniósł 260.000,00 euro³⁷.

W ramach projektu zorganizowano konferencje, warsztaty, spotkania dla grup interesariuszy (mieszkańców, turystów, rolników, myśliwych i leśników, nauczycieli i dzieci oraz decydentów), wyjazdy studyjne oraz plener artystyczny. Opracowano wzorcowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla gminy Tolkmicko. Również w ramach projektu przygotowano i wydano katalog projektów architektonicznych domów jednorodzinnych polecanych dla Wysoczyzny Elbląskiej a także dwie publikacje: „*LIFEScape Raport*” o walorach krajobrazowych i ich postrzeganiu w czterech wspomnianych krajach oraz (w języku: polskim, litewskim i angielskim) „*LIFEScape – Podręcznik planowania krajobrazu z partycypacją społeczną*”. Stworzono także platformę internetową Południowo-Bałtyckie Forum Internetowe (www.lifescape.eu), funkcjonującą również po zakończeniu projektu³⁸.

3.3.2 Ścieżka „Ptasi raj”

W latach 2013 – 2015 w ramach projektu „Ochrona cennych zasobów przyrodniczych na terenie parków krajobrazowych Pomorza, Kujaw, Warmii i Mazur przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów” (realizowanego przez Fundację Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich i parki krajobrazowe) na terenie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej, nad Zalewem Wiślanym wybudowano ścieżkę edukacyjną „Ptasi Raj” z wyjściem na rezerwat przyrody „Zatoka Elbląska”. Na ścieżce znajduje się pomost zakończony czatownią do obserwacji ptaków i tablice edukacyjne. Dodatkowo wydano przewodnik edukacyjny „Ptasi Raj nad Zatoką Elbląską. Atlas ptaków”. Projekt został zrealizowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach V priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Celem projektu była ochrona najcenniejszych przyrodniczo fragmentów parków krajobrazowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego m.in. poprzez odpowiednie ukierunkowanie ruchu turystycznego (wytyczanie nowych tras, budowa obiektów turystycznych lub modernizacja istniejącej infrastruktury turystycznej). Całkowita wartość projektu wyniosła 2.808.561 PLN, w tym dofinansowanie ze środków unijnych: 2.387.276,85 PLN, natomiast ze środków NFOŚiGW: 421.284,15 PLN. W wypadku części projektu realizowanej przez PKWE kwoty te wynosiły odpowiednio: 501.871,29 PLN, 426.590,49 PLN oraz 75.280,90 PLN³⁹.

³⁷ http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/dolne_menu-projekt_lifescape.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.); <http://www.lifescape.eu/lifescape-project.html> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.); materiały wewnętrzne PKWE.

³⁸ Ibidem.

³⁹ http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/aktualnosci-projekt_fundacji_ochrony_wielkich_jezior_mazurskich_i_parkow_krajobrazowych (dostęp: 14 kwietnia 2020 r.); <http://projekty.jeziora.com.pl/8-aktualnosci-projekty/14-ochrona->

3.3.3 Podniesienie standardu bazy technicznej i wyposażenia parków krajobrazowych województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020

Celem rozpoczętego w 2018 roku projektu „Podniesienie standardu bazy technicznej i wyposażenia parków krajobrazowych województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020” jest budowa infrastruktury turystycznej z zakresu edukacji przyrodniczej oraz doposażenie siedzib parków krajobrazowych i znajdujących się przy nich ogrodów dydaktycznych czy ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt. Projekt jest dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Osi priorytetowej 5: Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów, Działanie 5.3: Ochrona różnorodności biologicznej. Projekt będzie realizowany do 2021 roku. Całkowita wartość projektu (dla wszystkich parków krajobrazowych województwa warmińsko-mazurskiego) wynosi: 16.615.850,04 PLN. Kwota wnioskowanego dofinansowania to: 14.005.747,53 PLN. Wartość części projektu realizowanego przez Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej wynosi 2.302.210,00 PLN, w tym: dofinansowanie ze środków unijnych: 1.675.233,00 PLN a dotacja z Nadleśnictwa Elbląg (na modernizację ścieżki „Kadyński Las”): 212.134,00 PLN⁴⁰.

W ramach projektu w Parku Krajobrazowym Wysoczyzny Elbląskiej do tej pory:

1. zmodernizowano ścieżkę przyrodniczo-historyczną „Kadyński Las” w Kadynach,
2. wybudowano ścieżkę edukacyjną „Kraina Buka” przy siedzibie Parku,
3. przeprowadzono adaptację i doposażenie sali i zaplecza edukacyjnego w siedzibie Parku,
4. zakupiono terenowy sprzęt dydaktyczny, sprzęt komputerowy oraz sprzęt do obserwacji przyrody.

W kolejnych etapach realizacji projektu zostanie zakupiony sprzęt fotograficzny, wyposażenie mobilne na potrzeby akcji edukacyjno-promocyjnych, przyczepa samochodowa oraz zostanie wykonane nowe oznakowanie granic parku.

Głównym celem projektu LIFEescape było uporządkowanie gospodarki przestrzennej na terenie PKWE poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla gminy Tolkmicko. Pozostałe projekty miały lub mają na celu poprawę infrastruktury turystycznej i edukacyjnej a pośrednio: zwiększenie

cennych-zasobow-przyrodniczych-na-terenie-parkow-krajobrazowych-pomorza-kujaw-warmii-i-mazur-przed-nadmierna-i-niekontrolowana-presja-turystow (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

⁴⁰ http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/dolne_menu-regionalny_program_operacyjny.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.); <https://rpo.warmia.mazury.pl/arttykul/3384/dzialanie-53-ochrona-roznorodnosci-biologicznej> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.); dokumenty wewnętrzne PKWE.

atrakcyjności turystycznej regionu i poprawę świadomości przyrodniczej społeczeństwa. Oba te cele ściśle wiążą się z działalnością statutową parku.

Podsumowanie

Analizując zmiany prawne zachodzące przez lata dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych, można stwierdzić, iż większość z nich miała niekorzystny wpływ na realizację ustawowych zadań parków, w tym na ich główny cel – ochronę krajobrazu. Zmiany te, będące skutkiem nowelizacji przepisów prawa, ograniczyły znaczenie PK jako form ochrony przyrody oraz odebrały część kompetencji ich pracownikom wpływając tym samym na skuteczność prowadzonych działań w zakresie ochrony i zachowania walorów krajobrazowych i przyrodniczych. PK obecnie prowadzą głównie działania z zakresu edukacji ekologicznej i promocji.

Przeniesienie PK w 2009 roku ze struktur wojewody do samorządu województwa nie wpłynęło na funkcjonowanie samych parków ani na możliwości finansowania ich działalności. Środki na bieżącą działalność parków są przekazywane z budżetu województwa. Natomiast na dodatkowe zadania, tak jak poprzednio, PK poszukują zewnętrznych źródeł finansowania bezpośrednio lub (w niektórych przypadkach) pośrednio – poprzez założone stowarzyszenia i fundacje.

Warto dodać, iż PK pozyskują środki ze źródeł zewnętrznych na edukację przyrodniczą (w tym działalność wydawniczą – edukacyjną i promocyjną) oraz rozwój infrastruktury edukacyjnej i turystycznej, czyli działania, które są wysoko oceniane przez pracowników gmin jako istotne dla rozwoju gminy⁴¹. Parki krajobrazowe realizują również zadania dotyczące ochrony przyrody. W tym wypadku możliwości pozyskania środków są dość ograniczone.

PKWE korzysta – tak jak inne parki krajobrazowe – głównie z dofinansowania WFOŚiGW oraz funduszy unijnych na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody i edukacji ekologicznej. Pewnym problemem w wypadku woj. warmińsko-mazurskiego jest ograniczona możliwość pozyskania środków na inwentaryzację przyrodniczą, która stanowi podstawę do prowadzenia czynnej ochrony wybranych gatunków roślin i zwierząt.

Działania prowadzone przez parki krajobrazowe poprawiają świadomość ekologiczną społeczeństwa, chronią jego bioróżnorodność i zwiększają atrakcyjność turystyczną danego obszaru, co ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu w warunkach zrównoważonego rozwoju.

W zasadzie nie jest możliwe ustalenie wzorca funkcjonowania PK – część parków działa jako samodzielne jednostki, inne są zrzeszone w zarządach.

⁴¹ A. Waśniewska, H. Kruk, *National and landscape parks as a part of sustainable regional development in Northern Poland*, SHS Web of Conferences, vol. 57/2018, The 10th Jubilee Scientific Conference – InfoGlob 2018, nr artykułu 01020, <https://doi.org/10.1051/shsconf/20185701020>

Podobnie jest z finansowaniem działalności PK: otrzymują one środki na bieżącą działalność z województwa, dotacje do WFOŚiGW (każdy WFOŚiGW ma nieco inne cele i zasady przyznawania dotacji oraz kwoty dotacji), ponadto część PK pozyskuje dodatkowe środki poprzez stowarzyszenia, inne – nie. Niektóre parki posiadają także dodatkowe źródła dochodów, np. z tytułu wynajmu pokoi gościnnych czy dopłat rolnośrodowiskowych. Podobnie jest z kosztami: przy siedzibach części PK działają ośrodki rehabilitacji dzikich zwierząt, przy innych – muzea przyrodnicze, etnograficzne itp. czy ośrodki edukacyjne („zielone szkoły”). Trudno jest również porównać funkcjonowanie polskich PK z ich zagranicznymi odpowiednikami (parkami regionalnymi, przyrodniczymi, krajobrazowymi czy obszarami ochrony krajobrazu) z uwagi na inne przepisy prawa, cele tworzenia, zakres ich działania oraz źródła finansowania (działalność parków, w zależności od danego kraju, finansują samorządy gminne, władze regionalne po agencje rządowe funkcjonujące na szczeblu centralnym)⁴². Tym samym nie jest możliwe dokonywanie porównań międzynarodowych czy też opracowanie jednego, wzorcowego modelu funkcjonowania parków w Polsce.

Literatura

1. Kistowski M., *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych*, Przegląd Przyrodniczy, XXIII, 3, 2012, s. 30-45.
2. Kistowski M., Kowalczyk J., *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, Biuletyn KPZK PAN, z. 247, Warszawa 2011.
3. Kruk H., *Działalność parków narodowych i krajobrazowych w zakresie rozwoju zrównoważonego – wyniki badań*, [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, (red). T. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011, s. 143-164.
4. *Living Landscapes. Europe's Nature, Regional and Landscape Parks – model regions for the sustainable development of rural areas*, Verband Deutscher Naturparke e. V. (VDN), www.naturparke.de, Bonn 2017.
5. *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli* Nr ewid. 120/2012/P11111/KSI, NIK, Warszawa 2012.
6. Waśniewska A., Kruk H.: *National and landscape parks as a part of sustainable regional development in Northern Poland*, SHS Web of Conferences, vol. 57/2018, The 10th Jubilee Scientific Conference – InfoGlob 2018, nr artykułu 01020, <https://doi.org/10.1051/shsconf/20185701020>.

⁴² *Living Landscapes. Europe's Nature, Regional and Landscape Parks – model regions for the sustainable development of rural areas*, Verband Deutscher Naturparke e. V. (VDN), www.naturparke.de, Bonn 2017, s. 64-156.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5 poz. 16 z 1958 r. oraz Dz.U. nr 26, poz. 139 z 1975 r. – tekst ujednolicony).
2. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6 z 1980 r.).
3. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 z 1991 r.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 577 z 1998 r. z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z 1998 r. z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 z 2001 r. z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 z 2004 r. z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. nr 199, poz. 1235 z 2008 r. z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 201, poz. 1237 z 2008 r.).
10. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 z 2008 r. z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 z 2009 r.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z 2009 r. z późn. zm.).
13. Uchwała nr XIII/231/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej (Dz.U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 21 stycznia 2020 r., poz. 405).

Strony internetowe

1. <http://www.european-parks.org/publications/map> (dostęp 8 czerwca 2020 r.).
2. <http://www.lifescape.eu/lifescape-project.html> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
3. http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/aktualnosci-projekt_fundacji_ochrony_wielkich_jezior_mazurskich_i_parkow_krajobrazowych (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
4. http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/dolne_menu-projekt_lifescape.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

5. http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/dolne_menu-regionalny_program_operacyjny.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
6. <http://parkikrajobrazowewarmiimazur.pl/wysoczyznyelblaskiej/historia.html> (dostęp 20 kwietnia 2020 r.).
7. <https://pomorskieparki.pl/realizowane-projekty/dofinansowanie-wfosigw-w-gdansku/> (dostęp 09.06.2020 r.).
8. <http://projekty.jeziora.com.pl/8-aktualnosci-projekty/14-ochrona-cennych-zasobow-przyrodniczych-na-terenie-parkow-krajobrazowych-pomorza-kujaw-warmii-i-mazur-przed-nadmierna-i-niekontrolowana-presja-turystow> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
9. <https://rpo.warmia.mazury.pl/artukul/3384/dzialanie-53-ochrona-roznorodnosci-biologicznej> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
10. <http://wfosigw.olsztyn.pl/srodki-krajowe/> (dostęp 15 stycznia 2019 r. oraz 20 kwietnia 2020 r.).

Inne

1. Dokumenty wewnętrzne PKWE – sprawozdania z działalności statutowej za poszczególne lata z okresu 2009 – 2019.
2. Regulaminy organizacyjne Urzędów Marszałkowskich:
 - Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu. Załącznik do uchwały 6/226/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28.12.2018 r.
 - Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Uchwała Nr 148/209/17/ Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 07.02.2017 r.
 - Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Załącznik do uchwały Nr 51/822/17/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28.08.2017 r.

The functioning of landscape parks as organisational units of regional government: the case of Landscape Park of Elbląg Heights

First landscape parks (LPs) in Poland was established in the 1970s of XX century. Changes of the law in the following years caused limitation of previous LPs' role in protected areas system. In 2009, landscape parks became organisational units of provincial governments. The main aim of the paper is an analysis of legal changes influencing LPs status activities. Main tasks and sources of financing of LPs' tasks were presented by the example of the Landscape Park of Elbląg Heights over the period 2009 – 2019.

mgr Piotr Piętkosz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Samorząd terytorialny jako kreator innowacyjnych rozwiązań na przykładzie systemu e-kontrola wdrożonego w strefie płatnego parkowania w Warszawie

Streszczenie

Celem niniejszego rozdziału jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego może stać się kreatorem innowacyjnego rozwiązania. Projektowanie, również z udziałem sektora prywatnego, a następnie wdrażanie innowacji może być motywowane chęcią bardziej efektywnej realizacji zadań publicznych. Przedmiotem opracowania jest również weryfikacja warunków, jakie muszą zaistnieć, aby wdrożenie innowacji w samorządzie terytorialnym przyniosło oczekiwane pozytywne efekty. Do analizy problemu wykorzystano przykład Warszawy, gdzie lokalne władze zdecydowały o wdrożeniu w 2020 r. pierwszego w Polsce innowacyjnego systemu e-kontroli opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; innowacja; zadanie publiczne; parkowanie; ruch drogowy; kontrola

Wstęp

Od wielu lat podkreśla się, że postępująca globalizacja wpływa na administrację publiczną. Już w 2012 r. *I. Lipowicz*, *R. Mędrzycki* i *M. Szmigiero* wskazywali, że zagrożenia związane z globalizacją, tj. szybciej rozprzestrzeniające się pandemie, kryzysy, terroryzm, przestępczość transgraniczna, czy też kradzież danych, zmuszają administrację do tego, by działać sprawniej, być bardziej mobilną, a także mieć przygotowane zarządzanie kryzysowe¹. Weryfikacją prawdziwości tej tezy okazały się wydarzenia z 2020 r., a więc najpierw stan zagrożenia epidemicznego, a potem stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Pandemia o charakterze globalnym doprowadziła w Polsce do wprowadzenia czasowych ograniczeń również w funkcjonowaniu administracji publicznej. Zgodnie z par. 8 rozporządzenia ministra zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia

¹ *I. Lipowicz*, *R. Mędrzycki*, *M. Szmigiero* [w:] *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, pod red. *I. Lipowicz*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 44.

epidemicznego², wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom, a także wykonywaniu określonych zadań w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów³.

Konsekwencją wprowadzenia ograniczeń była niemożność realizacji przez wiele urzędów określonych, przypisanych im zadań publicznych. Były jednak jednostki administracji publicznej, które dzięki wdrożonym wcześniej innowacyjnym rozwiązaniom były w stanie realizować swoje zadania nawet w czasie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii. Przykładem jest Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, który odpowiada za pobór i rozliczanie opłat w stołecznej strefie płatnego parkowania. Ze względu na pandemię urząd ten wycofał z ulic miasta swoich pracowników odpowiedzialnych za kontrolowanie, czy kierujący pojazdami samochodowymi uiszczają opłaty za parkowanie w strefie. Jednocześnie władze miasta nie musiały zrezygnować ani z poboru opłat w strefie⁴, ani z kontrolowania, czy kierujący uiszczają te opłaty. Było to możliwe dzięki temu, że w styczniu 2020 r. samorząd m.st. Warszawy wdrożył system e-kontroli opłat za parkowanie. Umożliwia on kontrolowanie strefy płatnego parkowania w sposób wysoce zautomatyzowany, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i mechanizmów analityki danych, za to bez konieczności udziału czynnika ludzkiego na etapie zbierania danych.

Celem niniejszego opracowania jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego może stać się kreatorem innowacyjnego rozwiązania, a także jak wdrożenie innowacji wpływa na efektywność realizacji zadań publicznych. Wiodącą metodą badawczą jest studium przypadku. Analizie poddano aktualne, rzeczywiste i już wdrożone rozwiązanie w Warszawie, czyli system e-kontroli opłat za parkowanie. Opisano motywacje stołecznego Zarządu Dróg Miejskich do poszukiwania innowacji oraz proces kształtowania się nowatorskiego rozwiązania. Interpretacji poddano dane statystyczne dotyczące pierwszego kwartału realizowania zadania publicznego już z wykorzystaniem innowacji.

1. Ramy prawne samorządu terytorialnego a innowacyjność

Ustrojowe ustawy samorządowe określają ogólne kategorie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku gminy w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ czytamy, że do zadań własnych tej

² Dz. U. z 2020 r. poz. 433.

³ Przepis o identycznej treści znalazł się w par. 10 rozporządzenia ministra zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.).

⁴ J. Blikowska, *Życie w miastach zamarło, ale parkowanie nadal płatne*, <https://regiony.rp.pl/z-regionu/25033-zycie-w-miastach-zamarlo-ale-parkowanie-nadal-platne> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713; dalej: u.s.g.

jednostki należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przepis wymienia też listę spraw, z którymi związane są zadania własne. Jednocześnie art. 6 u.s.g. stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W przypadku powiatów art. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ wskazuje, że jednostka ta wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wymienionym w tym przepisie. Z kolei ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷ w art. 2 ust. 2 stanowi, że do zakresu działania tej jednostki należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, zaś w art. 4 ust. 1 zagwarantowano, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Uszczegółowieniem przepisów ustrojowych są regulacje prawa materialnego, które odnosząc się do poszczególnych sfer życia społecznego i gospodarczego przypisują jednostkom samorządu terytorialnego obowiązek lub stwarzają możliwość wykonywania zadań publicznych.

Inną kwestią pozostaje jednak sposób realizacji tychże zadań publicznych. W literaturze podkreśla się, że w świetle ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zasadnym jest przyjęcie reguły swobody realizacji kompetencji samorządu. Co więcej, jak wskazuje *I. Lipowicz*, swoboda ta powinna być „szeroka” i „daleko idąca” oraz ma obejmować sposób realizacji kompetencji, a także dysponowanie przez samorząd koniecznymi środkami realizacji zadań⁸. Innymi słowy, o ile samo zadanie powinno być przypisane jednostce samorządu terytorialnego na gruncie prawa materialnego, o tyle w zakresie doboru form jego realizacji samorząd powinien dysponować określoną swobodą.

Zasada swobody realizacji kompetencji samorządu znajduje swoje odzwierciedlenie w polskim systemie prawnym. Widać to na przykładzie konstrukcji przepisów regulujących pobieranie opłat w strefie płatnego parkowania, a także pobieranie sankcyjnych opłat dodatkowych należnych w przypadku nieopłacenia przez kierującego postojem pojazdu samochodowego w strefie. Zadanie to zostało uregulowane w art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b, art. 13ba, art. 13f ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹. W ślad za art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania lub w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Kompetencję w zakresie ich ustanawiania, jak i ustalania wysokości stawek opłaty za parkowanie ustawodawca pozostawił radzie gminy (miasta), która w tym zakresie działa na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez

⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.

⁸ *I. Lipowicz [w:] Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomski, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 336-337.

⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.; dalej: u.d.p.

organy zarządzające drogami i ruchem na drogach (art. 13b ust. 3 u.d.p.), przy czym tworzenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania jest zarezerwowane dla władz miast o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców (art. 13b ust. 2a u.d.p.). Rada gminy ustala również wysokość opłaty za parkowanie w strefie, w tym opłaty abonamentowe, oraz sposób ich pobierania (art. 13b ust. 4 u.d.p.), a także wysokość wspomnianej sankcyjnej opłaty dodatkowej oraz sposób jej poboru (art. 13f ust. 1 i 2 u.d.p.). Poborem wymienionych opłat zajmuje się zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi (art. 13b ust. 7 oraz art. 13f ust. 3 u.d.p.). Konsekwencją nałożenia na samorząd realizacji opisanego zadania jest konieczność zapewnienia przez jednostkę mechanizmów kontroli kierujących pojazdami samochodowymi w zakresie tego, czy uregulowali oni należne opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Jest to tym bardziej istotne, że ustawodawca, jako jedną z funkcji strefy płatnego parkowania, wskazał ograniczenie wjazdu pojazdów na obszary charakteryzujące się znacznym deficytem miejsc postojowych (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Nie da się skutecznie realizować tej funkcji bez egzekucji przepisów o opłatach za postój pojazdu w strefie, które to opłaty mają zniechęcać kierujących do pozostawiania pojazdów w tychże strefach. Jednakże ustawodawca pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego dowolność w zakresie kształtowania sposobów kontroli przestrzegania przepisów przez kierujących pojazdami samochodowymi.

Powstaje pytanie, czy swoboda wyboru sposobu realizacji zadania pozytywnie przekłada się na efektywność działania jednostki samorządu terytorialnego. Przez efektywność należy w tym przypadku rozumieć zdolność jednostki do przetrwania i działania w zmieniających się warunkach¹⁰, a także – nieco prościej – działanie w sposób wydajny i dający dobre wyniki¹¹. Przyjęcie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie oznacza, że swoboda pomaga jednostce samorządu terytorialnego efektywnie wypełniać zadania publiczne. Należy jednak pamiętać, że uzyskanie, bądź poprawa efektywności jest uzależniona od wykonania przez jednostkę określonych działań. Wśród wachlarza możliwości znajduje się sięgnięcie po innowacje, które najkrócej definiuje się jako wprowadzanie nowych rozwiązań¹². W publikacjach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Europejskiego Urzędu Statystycznego wskazuje się, że innowacja to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem¹³. Z kolei działalnością innowacyjną jest całokształt działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych i komercyjnych, które rzeczywiście prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić

¹⁰ A. Pierścieniak, *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 20/2011, s. 340.

¹¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 516.

¹² *Ibidem*, s. 792.

¹³ *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2008, s. 48.

do wdrażania innowacji¹⁴. Natomiast relacja pomiędzy pojęciami „innowacja” a „innowacyjność” nie jest jednoznaczna. Czasami te pojęcia są stosowane wymiennie¹⁵. Słownik języka polskiego PWN nie definiuje odrębnie „innowacyjności”, niemniej jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że innowacyjność określonego podmiotu oznacza przejawianie przez ten podmiot zdolności do generowania i implementacji innowacji¹⁶. Jednostki samorządu terytorialnego, korzystając ze swobody doboru sposobów realizacji zadań publicznych, mogą więc w poszukiwaniu efektywnych środków prowadzić do kreowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań. W takiej sytuacji, zgodnie z przywołaną siatką pojęciową, można mówić o innowacyjności jednostek samorządu terytorialnego.

2. Studium przypadku: e-kontrola opłat za parkowanie w Warszawie

Przykładem wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego w roli kreatora innowacyjnych rozwiązań jest sygnalizowany na wstępie przypadek m.st. Warszawy. Stołeczny samorząd poszukując sposobu na bardziej efektywną realizację przypisanego mu ustawowo zadania publicznego doprowadził do wykształcenia się nowej koncepcji, która wcześniej nie była opracowana, ani wdrożona w żadnej innej jednostce samorządowej.

Zadaniem publicznym, do którego bardziej efektywnej realizacji dążyło m.st. Warszawa, było w tym przypadku kontrolowanie, czy kierujący pojazdami samochodowymi regulują, zgodnie z ciążącym na nimi obowiązkiem, opłaty za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. Jednostką podległą samorządowi m.st. Warszawy, która była odpowiedzialna za wypracowanie koncepcji był stołeczny Zarząd Dróg Miejskich. To bowiem ta jednostka, zgodnie z brzmieniem art. 13b ust. 7 oraz art. 13f ust. 3 u.d.p., została w Warszawie wyznaczona do poboru i rozliczania należności związanych z funkcjonowaniem strefy płatnego parkowania¹⁷.

Celem kontroli jest wykrywanie jak największej liczby przypadków, gdy kierujący pojazdem samochodowym nie wypełnia ciążącego na nim obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie. W efekcie można obciążyć

¹⁴ Ibidem, s. 49.

¹⁵ P. Siłka, *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, Warszawa 2012, s. 57.

¹⁶ A. Wallis, *Innowacyjność narzędziem kształtowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa XXI wieku*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, nr 20/2016, s. 314-315.

¹⁷ Zgodnie z par. 3 pkt 3 statutu Zarządu Dróg Miejskich do zadań ZDM należy w szczególności realizacja zadań w zakresie poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych i drogach gminnych w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego, w tym wykonywanie kontroli uiszczania opłat za parkowanie oraz pobieranie opłat dodatkowych. Statut stanowi załącznik do uchwały nr XXXIV/1023/2008 Rady m.st. Warszawy z 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2008 r. nr 98, poz. 3491 ze zm.).

kierującego sankcyjną opłatą dodatkową. Ponadto wysoki odsetek wykrywania takich przypadków buduje wśród kierujących przekonanie o nieuchronności obowiązku zapłaty za parkowanie w strefie. Wypracowanie skutecznych mechanizmów kontroli jest tym większym wyzwaniem, im rozleglejsza obszarowo jest strefa płatnego parkowania. Ta warszawska, z liczbą miejsc parkingowych szacowaną na 30 tys., jest największa w kraju¹⁸. Przy takiej skali niewystarczające okazały się tradycyjne sposoby kontroli prowadzone w strefie przez piesze patrole stołecznego Zarządu Dróg Miejskich, które podczas pracy w terenie sprawdzały, czy w pojeździe samochodowym wyłożony został wydruk z parkometru potwierdzający fakt opłacenia postoj, bądź czy kierujący opłacił postój za pośrednictwem aplikacji mobilnej. Dysponując grupą liczącą zaledwie ok. 50 pracowników oddelegowanych do kontroli opłat za parkowanie¹⁹, skala możliwych do przeprowadzenia sprawdzeń pojazdów parkujących w strefie była w istocie mocno ograniczona. Skutkowało to sytuacją, w której wielu kierowców wolało podjąć ryzyko i nie uiścić opłaty za postój pojazdu samochodowego w strefie, licząc przy tym, że przypadek naruszenia przez nich przepisów nie zostanie wykryty. Mając na względzie taki stan rzeczy w 2017 r. Zarząd Dróg Miejskich ogłosił przystąpienie do prac nad systemem e-kontroli opłat za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania²⁰. Urząd, bazując na wiedzy o dostępnych na rynku rozwiązaniach technologicznych, sformułował i przedstawił główne założenia koncepcji. E-kontrolę miały opierać się na wykorzystaniu samochodów wyposażonych w specjalistyczne kamery, które poruszając się po strefie (rejon kontroli) rejestrowałyby marki oraz numery rejestracyjne zaparkowanych pojazdów oraz dokładne współrzędne ich lokalizacji i czas postoj. Następnie zebrane w ten sposób dane miałyby być sprawdzane w systemie teleinformatycznym pod kątem tego, czy postój danego pojazdu w określonym miejscu strefy i czasie został opłacony.

Kolejnym etapem dążenia do urzeczywistnienia koncepcji był dialog techniczny przeprowadzony przez Zarząd Dróg Miejskich z potencjalnymi wykonawcami²¹. Z jednej strony chodziło o rozeznanie, czy dostępne na rynku poszczególne rozwiązania technologiczne da się połączyć w jeden system. O ile bowiem na etapie ogłaszania koncepcji e-kontroli na rynku były dostępne chociażby kamery skanujące numery rejestracyjne pojazdów, to nie było wiadomo, czy da się wdrożyć oparty na analizie danych mechanizm przetwarzający w czasie rzeczywistym informacje zbierane przy pomocy tych

¹⁸ J. Dybalski, *W Warszawie parkowanie mieszkańców jest najtańsze w Polsce*, <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/w-warszawie-parkowanie-mieszkancow-jest-najtansze-w-polsce-61523.html> (dostęp 12 lipca 2020 r.) oraz Raport roczny 2018 Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, s 82, <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/raport-roczny-2018/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

¹⁹ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-usprawni-parkowanie-w-centrum/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/rusza-przetarg-na-e-kontrolę/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

kamer. W sytuacji, gdy m.st. Warszawa odgrywało wśród polskich samorządów rolę pioniera koncepcji, wyzwaniem było poskładanie wielu różnych elementów i wyeliminowanie niewiadomych. Z drugiej strony, jak wskazywał urząd, dialog techniczny miał dostarczyć „wiedzy użytecznej m.in. przy formułowaniu zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie opisu przedmiotu zamówienia np. dotyczącej rodzaju urządzeń i zastosowanych w nich rozwiązań technicznych oraz problemów jakie mogą wystąpić w tego typu rozwiązaniach”²².

W 2018 r. rozpisano przetarg na wdrożenie i utrzymanie systemu e-kontrolę²³. Ze względów finansowych postępowanie o udzielenie zamówienia unieważniono, by w 2019 r. ogłosić je na nowo²⁴. W dokumentach przetargowych doprecyzowano, względem pierwotnych założeń, że w ramach e-kontroli miałyby być wykorzystywane samochody wyposażone w specjalistyczne kamery, ale również system ARTR (Automatyczne Rozpoznawanie Tablic Rejestracyjnych) oraz moduł GPS²⁵. Krążąc po strefie płatnego parkowania samochody te miałyby dla celów dowodowych wykonywać zdjęcia tablicy rejestracyjnej, widoku całego pojazdu i miejsca postojowego²⁶. Jednocześnie wszelkie inne dane znajdujące się w oku kamery, a niezwiązane z przedmiotem kontroli (np. wizerunki pieszych poruszających się po mieście), miałyby podlegać natychmiastowej anonimizacji²⁷. Następnie dane o pojazdach miałyby być przesyłane do systemu teleinformatycznego Zarządu Dróg Miejskich, który zbiera informacje o opłatach wniesionych w parkometrach lub za pośrednictwem aplikacji mobilnej. To z kolei umożliwiłoby porównanie danych o numerach rejestracyjnych pojazdów faktycznie zaparkowanych w danym miejscu i czasie w strefie z informacjami o uregulowanych opłatach. W sytuacji, gdyby stwierdzono brak opłaty, następowałoby uruchomienie procedury nałożenia i egzekucji opłaty dodatkowej. Przetarg został rozstrzygnięty w 2019 r. i w tym też roku podpisano umowę z wykonawcą systemu e-kontrolę²⁸.

Pod koniec 2019 r. Zarząd Dróg Miejskich poinformował o planowanym uruchomieniu systemu w styczniu 2020 r.²⁹. Termin został dotrzymany, ponieważ

²² Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-usprawni-parkowanie-w-centrum/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²³ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/rusza-przetarg-na-e-kontrolę/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²⁴ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/przetarg-na-e-kontrolę/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²⁵ Ang. Global Positioning System (ang. system nawigacji satelitarnej).

²⁶ Zob. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia nr DPZ/6/PN/6/19, s. 63-72, https://zdm.waw.pl/zamowienia_publiczne/52100-2/ (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²⁷ Zob. ibidem, s. 69. Zgodnie z motywem 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE z 2016 r. L 119, s. 1) anonimizacja danych jest nieodwracalnym procesem prowadzącym do tego, że osób, których dane dotyczą, nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować.

²⁸ M. Juś, *ZDM uruchamia system e-kontroli. Auta wyposażone w kamery będą patrolować strefę płatnego parkowania*, <https://warszawa.naszemiasto.pl/zdm-uruchamia-system-e-kontroli-auta-wyposazone-w-kamery/ar/c1-7432368> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

²⁹ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-parkowania-rusza-od-stycznia/>

ostatecznie e-kontrolę opłat za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania przeprowadzono po raz pierwszy 7 stycznia 2020 r.³⁰. Ostateczny kształt systemu odzwierciedla założenia prezentowane od etapu ogłoszenia pomysłu, przez ustalenia zapadłe w toku dialogu technicznego, aż do opisu przedmiotu zamówienia publicznego będącego częścią dokumentacji przetargowej. System opiera się na dwóch samochodach wyposażonych w specjalistyczny sprzęt, a także na analizie danych zbieranych dzięki temu oprzyrządowaniu, tj. porównaniu informacji o pojazdach fizycznie zaparkowanych w strefie w określonym miejscu i czasie z danymi o uregulowanych opłatach za postój i co za tym identyfikowaniu tych przypadków, gdy postój nie został opłacony.

3. Wpływ wdrożenia innowacji na realizację zadań publicznych

Pierwszy kwartał funkcjonowania systemu e-kontrolę pozwala na dokonanie wstępnej analizy wpływu innowacyjnego rozwiązania na efektywność realizacji zadania publicznego.

Dzięki uruchomieniu systemu stołeczny Zarząd Dróg Miejskich jest w stanie identyfikować więcej przypadków naruszania przez kierujących obowiązku uiszczania opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2019 r., gdy kontrole bazowały wyłącznie na pieszych patrolach pracowników Zarządu Dróg Miejskich, stwierdzono 72.845 przypadków postoju pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania bez uiszczania opłaty³¹. W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2020 r., gdy piesze patrole zostały uzupełnione o e-kontrolę, liczba zidentyfikowanych przypadków wyniosła 90.145, co oznacza wzrost o 23,74 proc. rok do roku. Wzrost mógłby być jeszcze większy, gdyby nie dwie okoliczności. Pierwsza, wcześniej wspomniana, jest taka, że system e-kontrolę ruszył 7 stycznia 2020 r., co oznacza, że przez pierwsze kilka dni stycznia 2020 r. funkcjonował wyłącznie jeden, tradycyjny sposób kontroli. Druga okoliczność jest taka, że po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie ze względu na bezpieczeństwo pracowników czasowo wycofał patrole piesze³². System e-kontrolę stał się więc przejściowo jedynym źródłem pozyskiwania danych o nieuiszczaniu przez kierujących pojazdami opłat za parkowanie.

Sytuacja związana z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2 ujawniła kolejną ważną zaletę wdrożenia innowacyjnego rozwiązania. Gdyby

(dostęp: 12 lipca 2020 r.).

³⁰ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/pierwszy-dzien-z-e-kontrola-za-nami-zobaczcie-film/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

³¹ Wszystkie dane statystyczne za okres od 1 stycznia do 31 marca 2019 r. oraz od 1 stycznia do 31 marca 2020 r. pochodzą z odpowiedzi Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie z 21 kwietnia 2020 r. na wniosek z 10 kwietnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

³² Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/dwoch-operatorow-mobilnych-platnosci/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie nie dysponował systemem e-kontroli, to albo nie mógłby wycofać patroli pieszych w czasie stanu epidemii, albo – wskutek czasowego zawieszenia ze względów bezpieczeństwa partoli pieszych – nie mógłby *de facto* realizować zadania publicznego polegającego na kontrolowaniu przestrzegania przez kierujących pojazdami przepisów obowiązujących w strefie płatnego parkowania. Tymczasem wdrożona innowacja dała jednostce samorządowej możliwość manewru i lepszego dopasowania się do sytuacji nadzwyczajnej. Z jednej strony urząd mógł zapewnić bezpieczeństwo pracownikom samorządowym i odstąpić od patrolowania przez nich ulic, zaś z drugiej strony nieprzerwanie realizować przypisane mu zadanie prowadzenia kontroli, tyle że w zautomatyzowany sposób. Taka sytuacja nie była planowana, system e-kontroli miał być bowiem uzupełnieniem pieszych patroli, przynajmniej w początkowym okresie po wdrożeniu innowacji. Wydarzenia z okresu epidemii pokazały jednak, że w sytuacji kryzysowej innowacyjne rozwiązanie może pomóc w realizacji zadania publicznego.

Analizując dane za pierwsze trzy miesiące funkcjonowania systemu e-kontrola można stwierdzić, że sprawdził się on jako innowacja produktowa. Pod tym pojęciem rozumie się wprowadzenie nowego lub znacząco udoskonalonego w zakresie swoich cech lub zastosowań wyrobu lub usługi. Ten rodzaj innowacji bazuje na nowych zastosowaniach lub nowych kombinacjach istniejącej wiedzy i technologii³³. Opracowanie i wdrożenie nowego sposobu zbierania danych doprowadziło do gromadzenia większej liczby informacji. Tym samym Zarząd Dróg Miejskich jest w stanie zidentyfikować więcej niż dotychczas przypadków naruszenia prawa przez kierujących pojazdami samochodowymi.

W perspektywie długoterminowej ocena wpływu wdrożenia systemu e-kontrola na efektywność realizacji zadania publicznego będzie zależała od tego, czy zastosowanej innowacji produktowej będą towarzyszyły stosowne innowacje organizacyjne. Przez pojęcie to rozumie się wdrożenie nowej metody organizacyjnej w przyjętych przez jednostkę zasadach działania, w organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem³⁴. Przetwarzanie dużych zasobów informacji, nawet w oparciu o zautomatyzowane mechanizmy analityki danych, nie rozwiązuje bowiem wszystkich problemów związanych z kontrolowaniem obowiązku uiszczania przez kierujących opłat w strefie płatnego parkowania. Zidentyfikowanie przypadku naruszenia przepisów jest bowiem jednym z kilku kroków, które w ramach realizacji opisywanego zadania publicznego powinna wykonać jednostka odpowiedzialna. W przypadku stwierdzenia, że postój pojazdu samochodowego w strefie nie został opłacony, należy ustalić osobę zobowiązaną do uiszczenia sankcyjnej opłaty dodatkowej³⁵, a następnie

³³ *Podręcznik Oslo...* op. cit., s. 50.

³⁴ *Ibidem*, s. 53.

³⁵ Sankcyjną opłatę dodatkową za nieopłacenie postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania ponosi kierujący pojazdem. Istnieje domniemanie, iż kierującym pojazdem obowiązującym do wniesienia opłaty za postój pojazdu, a co za tym idzie również sankcyjnej opłaty dodatkowej, jest jego właściciel (zob. wyrok NSA z 28 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 2762/12, wyrok WSA

powiadomić ją o tym fakcie. Z kolei kwestionowanie przez adresata zasadności wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej wymaga wyjaśnień ze strony urzędu. Naturalnym jest, że jeśli skutek wdrożenia systemu e-kontrolę dochodzi do zidentyfikowania większej liczby przypadków naruszeń prawa, to trzeba przygotować i wysłać więcej wezwań, a w konsekwencji rozpatrywać większą liczbę zastrzeżeń kierujących. Wymaga to wprowadzenia stosownych zmian wewnątrz urzędu. Należy tak przeorganizować pracę w jednostce, aby na każdym etapie właściwe komórki organizacyjne były gotowe do obsługi większej liczby przypadków: od wystawienia i wysyłki wezwania do uiszczenia sankcyjnej opłaty dodatkowej do jej przymusowej egzekucji w przypadku braku uiszczenia należności. Dopiero wówczas pozytywne efekty wdrożenia innowacji produktowej będą miały przełożenie na wzrost efektywności w realizacji całego zadania publicznego. W przeciwnym razie mogą powstawać zatory na poszczególnych etapach realizacji zadania.

Innowacja organizacyjna może polegać na wprowadzeniu metod pracy, które usprawnią proces załatwiania spraw związanych z obsługą strefy płatnego parkowania. W sytuacji, gdy chociażby rozpatrywanie zastrzeżeń kierowców kwestionujących ustalenia systemu e-kontrolę powinno mieć charakter zindywidualizowany, konieczne może się stać również wzmocnienie kadrowe tych części procesu, które są następstwem zidentyfikowania przypadku naruszenia prawa przez kierujących. Tymczasem w Zarządzie Dróg Miejskich widać zgoła odmienną tendencję. Według stanu na 31 marca 2020 r. w zespołach zajmujących się wystawianiem dokumentów opłaty dodatkowej i wezwań do uiszczenia tejże opłaty zatrudnienie w tym urzędzie kształtowało się na poziomie 49 osób, podczas gdy 31 marca 2019 r. było to 56 osób. Odnotowano więc spadek rok do roku o 12,5 proc. Wzmocnienie obsady na stanowiskach obsługujących sprawy związane z procesem poboru i egzekucji sankcyjnej opłaty dodatkowej nie musi od razu oznaczać konieczności zatrudniania nowych pracowników. Można skierować do realizacji tych obowiązków osoby, które dotychczas kontrolowały strefę płatnego parkowania w ramach patroli pieszych. Skoro ciężar identyfikacji przypadków naruszenia prawa przejął system e-kontrolę, to pracownicy ci mogliby teraz, po odpowiednim przeszkoleniu, zostać przesunięci na inne etapy poboru i egzekucji od kierujących sankcyjnych opłat dodatkowych, w tym do rozpatrywania zwiększonej liczby pism z zastrzeżeniami kierujących. Szczególnie, że w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2020 r., spośród 90.145 wszystkich zidentyfikowanych przypadków postojów pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty, aż 44,33 proc. zostało wykrytych dzięki systemowi e-kontrolę. Pokazuje to, że jeśli chodzi o zbieranie

w Gliwicach z 3 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/GI 664/15). Dlatego też to do właściciela pojazdu kieruje się wezwaniem do uiszczenia opłaty dodatkowej. Na etapie wyjaśniania sprawy z podmiotem odpowiedzialnym za pobór opłaty właściciel pojazdu może podnieść, że to nie on użytkował pojazd w momencie, kiedy dokonano nieopłaconego postoju tegoż pojazdu w strefie płatnego parkowania, ale wówczas musi wskazać imię, nazwisko, dane adresowe użytkownika pojazdu.

danych o przypadkach niespektowania przepisów czynnik ludzki zaczął mocno tracić na znaczeniu już na pierwszym etapie po wdrożeniu innowacji.

Podsumowanie

Przystępując do prac nad koncepcją systemu e-kontrolę Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie szacował, że jeden samochód wyposażony w specjalistyczny sprzęt będzie odpowiadał 10 pieszym patrolom pracowników³⁶. Dane statystyczne za pierwszy kwartał funkcjonowania systemu potwierdziły, że główna motywacja do wdrożenia innowacyjnego rozwiązania znalazła odzwierciedlenie w rzeczywistości. Liczba ujawnionych przypadków naruszania przez kierujących przepisów dotyczących uiszczania opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania wzrosła w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2020 r. o 23,74 proc. w porównaniu do analogicznego okresu w roku poprzednim, gdy e-kontroli jeszcze nie było. Poza tym, i to efekt pozytywny, choć niezakładany w ramach prac projektowych, innowacyjny system pozwolił Zarządowi Dróg Miejskich w sposób nieprzerwany realizować kontrole nawet w obliczu tego, że z ulic wycofano piesze patrole na czas stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Analiza opisywanego przykładu pokazuje jednak, że aby osiągnąć poprawę efektywności realizacji zadania publicznego na wdrażanie innowacji w jednostce samorządu terytorialnego należy patrzeć całościowo. Oznacza to, że wdrażaniu innowacji produktowej powinien towarzyszyć przemyślany proces wprowadzania również innego rodzaju innowacji, np. organizacyjnych dotyczących zmiany sposobu pracy urzędu w zakresie danego zadania publicznego. Jeżeli bowiem w związku z zastosowaną innowacją poprawia się efektywność określonego etapu realizacji zadania publicznego (w opisywanym przykładzie zwiększyła się liczba identyfikowanych przypadków naruszania przepisów przez kierowców), to należy do tego dostosować również pozostałe etapy procesu dotyczącego realizacji zadania publicznego (w opisywanym przykładzie chodzi o kierowanie wezwań do kierujących i rozpatrywanie ich zastrzeżeń), aby na poszczególnych etapach nie powstawały zatory. Tylko w takiej sytuacji pozytywne efekty wdrożenia innowacji przełożą się na wzrost efektywności realizacji zadania publicznego.

Opisywany przykład stanowi dowód na to, że jednostka samorządu terytorialnego może odgrywać rolę kreatora innowacyjnych rozwiązań. Nie trzeba przy tym oczekiwać, że sami urzędnicy będą pełnowymiarowymi innowatorami. Proces tworzenia i wdrażania innowacji może być oparty na współpracy z sektorem prywatnym. Jednostka samorządowa identyfikując problemy występujące przy realizacji przypisanych jej zadań publicznych określa ogólny zarys innowacyjnego rozwiązania, którego zastosowanie mogłoby jej pomóc w codziennej pracy. Następnie, na etapie współpracy z sektorem prywatnym, z wykorzystaniem dostępnych przepisami prawa instrumentów (np. dialog

³⁶ Zob. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-coraz-blizej/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

techniczny), jednostka samorządowa weryfikuje, czy wdrożenie innowacji jest realne od strony technologicznej czy też organizacyjnej. Nie musi to być proces szybki, ponieważ istotniejsza jest jakość wyników otrzymanych w ten sposób.

Innowacja wypracowana w danej jednostce może również stanowić wartość dodaną dla rozwoju całego samorządu terytorialnego. Przykładowo, opisywane rozwiązanie, które powstało z inicjatywy i z udziałem Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, będzie mogło być wdrożone w innych miastach dysponujących – podobnie jak stolica – dużymi obszarowo strefami płatnego parkowania. Dla porównania, drugim miastem w Polsce pod względem liczby miejsc parkingowych w strefie jest Kraków z 23 tys. miejsc³⁷. W ten sposób innowacja stworzona w określonej jednostce samorządowej może następnie być wykorzystana w innej. To z kolei może przyczyniać się do poprawy efektywności realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny jako całość, a tym samym zwiększać jego rolę w życiu społecznym i gospodarczym.

Literatura

1. Blikowska J., *Życie w miastach zamarło, ale parkowanie nadal płatne*, <https://regiony.rp.pl/z-regionu/25033-zycie-w-miastach-zamarlo-ale-parkowanie-nadal-plate> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
2. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.
3. Dybalski J., *W Warszawie parkowanie mieszkańców jest najtańsze w Polsce*, <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/w-warszawie-parkowanie-mieszkanow-jest-najtansze-w-polsce-61523.html> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
4. Juś M., *ZDM uruchamia system e-kontroli. Auta wyposażone w kamery będą patrolować strefę płatnego parkowania*, <https://warszawa.naszemiasto.pl/zdm-uruchamia-system-e-kontroli-auta-wyposazone-w-kamery/ar/c1-7432368> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
5. Lipowicz I., Mędrzycki R., Szmigiero M., *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012.
6. Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 20/2011.
7. *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2008.
8. *Raport roczny 2018 Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie*, wyd. Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Warszawa 2019, <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/raport-roczny-2018/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
9. Siłka P., *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, wyd. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012.

³⁷ J. Dybalski, *W Warszawie...* op. cit.

10. *Słownik języka polskiego PWN*, pod red. M. Szymczak, wyd. PWN, Warszawa 1978, t. 1.
11. Wallis A., *Innowacyjność narzędziem kształtowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa XXI wieku*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, nr 20/2016.

Akty prawne

1. *Rozporządzenie ministra zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 433).
2. *Rozporządzenie ministra zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.).
3. *Uchwała nr XXXIV/1023/2008 Rady m.st. Warszawy z 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie* (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2008 r. nr 98, poz. 3491 ze zm.).
4. *Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.).
5. *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713).
6. *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920).
7. *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.).

Strony internetowe

1. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-usprawni-parkowanie-w-centrum/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
2. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/rusza-przetarg-na-e-kontrolę/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
3. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/przetarg-na-e-kontrolę/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
4. https://zdm.waw.pl/zamowienia_publiczne/52100-2/ (dostęp 12 lipca 2020 r.).
5. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-parkowania-rusza-od-stycznia/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
6. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/pierwszy-dzien-z-e-kontrola-za-nami-zobaczcie-film/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
7. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/dwoch-operatorow-mobilnych-platnosci/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).
8. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/e-kontrola-coraz-blizej/> (dostęp 12 lipca 2020 r.).

Local authority as a creator of innovative solutions on the example of the system of electronic control of parking fees in Warsaw

The chapter attempts to answer the question of whether local authority can create innovation. Designing, also with the participation of the private sector, and then implementing innovative solutions can be motivated by the necessity to more effectively implement public tasks. The subject of the study is also verification of the conditions that must occur for the implementation of innovation in local government to bring the expected positive effects. The example of Warsaw was used to analyze the problem, where local authority decided to implement in 2020 the first in Poland innovative system of electronic control of parking fees.

lic. Oskar Sęk

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Postawy Polaków wobec pomocy społecznej w systemie samorządu terytorialnego

Streszczenie

Artykuł składa się z części teoretycznej i badawczej. W części teoretycznej opisano historię pomocy społecznej z podziałem na trzy okresy – pierwszy od 1918 r. do 1939 r., drugi od 1945 r. do 1989 r. oraz trzeci od 1989 r. do 2018 r. Wskazano cechy charakterystyczne tamtejszych ustrojów i uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, które miały istotny wpływ na kształt i skuteczność realizowanych działań w ramach tej części polityki społecznej. W części praktycznej zaprezentowano wyniki badań ankietowych zrealizowanych w sierpniu 2019 r. na 731 respondentach oraz na przełomie lutego i marca 2020 r. na 1612 ankietowanych. Pomoc społeczna jest postrzegana negatywnie, zarówno w ujęciu systemowym i lokalnym, a także od strony interesariuszy i społeczeństwa. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga opracowania przemyślanych reform i zmian, które będą rozwiązywać dotychczasowe problemy.

Słowa kluczowe

pomoc społeczna; dobroczynność; bezrobocie; ubóstwo; praca socjalna

Wstęp

Negatywne zjawiska społeczne, takie jak bezrobocie, bezdomność czy ubóstwo, stanowią nieodłączną część wszystkich społeczeństw każdego państwa na świecie. Aktywizacja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym od wieków stanowi problem, a wszyscy interesariusze stale dopracowują metody radzenia sobie z nim.

Na przestrzeni wieków różnie postrzegano pomoc społeczną i na ogół była ona domeną dobroczynności, organizacji charytatywnych i tych podległych kościołowi. Działania te były niewystarczające i o charakterze wyłącznie lokalnym. Wraz z postępem cywilizacyjnym oraz znaczącą poprawą jakości życia osoby będące u władzy proponowały różne reformy, które miały na celu likwidację negatywnych zjawisk społecznych, niezależnie od pobudek. Koncepcje wcielone w życie opierały się na zagregowanych działaniach mających na celu pomoc potrzebującym na poziomie instytucjonalnym. Ich prekursorem była implementacja tzw. „prawa ubogich” w 1601 r. w ówczesnej Anglii. Z kolei

na terenach Polski w 1817 r. w obrębie zaboru pruskiego obywatele mieli dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego¹.

Na podstawie tychże doświadczeń grono akademickie oraz eksperckie podjęło próbę uchwycenia istoty i zdefiniowania, czym dokładnie jest pomoc społeczna (lub opieka społeczna). Przykładem takiej definicji jest ta zaproponowana przez Golinowską i Topińską: „Pomoc społeczna jest działem zabezpieczenia społecznego, które dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji wystąpienia ubóstwa oraz towarzyszących mu bardzo trudnych problemów socjalnych, których nie udało się (albo nie udaje się) rozwiązać ani indywidualnie, ani społecznie, ani w ramach głównych instytucji czy programów polityki społecznej państwa”². Pomoc społeczna jest jedynie częścią szerszego systemu zabezpieczenia społecznego, którego nadrzędnym celem jest zachowanie prawa do dochodu. Jeżeli dana osoba samodzielnie nie jest w stanie poradzić sobie z wydostaniem się z tzw. „pułapki ubóstwa”, a próby rozwiązania tego problemu za pośrednictwem indywidualnych inicjatyw czy też szeroko pojętych organizacji pozarządowych są niewystarczające – wtedy z definicji powinna wkraczać instytucja pomocy społecznej.

To, jak kształtowany jest wizerunek i opinia publiczna względem instrumentów pomocy społecznej, zależy od tego, na ile założenia teoretyczne są zgodne z ich realizacją w praktyce. Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny tych działań zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym.

Celem opracowania jest identyfikacja czynników wpływających na postawy Polaków związanych z działalnością instytucji pomocy społecznej w ich miejscu zamieszkania.

Osiągnięcie celu głównego było możliwe po zrealizowaniu celów dodatkowych, do których należą:

- przeprowadzenie oceny stanu pomocy społecznej w JST na terenie Polski.
- określenie szans i zagrożeń stojących przed organami pomocy społecznej.

1. Charakterystyka pomocy społecznej w Polsce

1.1 Budowa systemu pomocy społecznej w 1918-1939 r.

Rozwój pomocy społecznej w czasach II Rzeczypospolitej składał się z trzech etapów. W 1918 r. Polska odzyskała niepodległość po 123 latach od utraty suwerenności. Zarówno te okoliczności, jak i przede wszystkim nastanie czasów pokoju po I Wojnie Światowej, były powodem wielkich problemów społecznych, którymi należało się zająć niezwłocznie. Od 1922 r. był pierwszy etap budowy systemu pomocy społecznej od podstaw, oparty głównie o ratowanie sytuacji

¹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 19.

² S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002, s. 29.

społeczno-ekonomicznej osób poszkodowanych przez wojnę. Działania te były utrudnione głównie przez różnice na poziomie administracyjnym w terenach będącymi wcześniej pod zaborem austriackim i rosyjskim. O ile w zaborze pruskim funkcjonowały rozwiązania oparte o prawo opieki społecznej *Gesetz über den Unterstützungswohnsitz*, tak na byłym terenie pozostałych dwóch zaborów nie funkcjonowały żadne instytucjonalne formy pomocy społecznej. Należy tutaj wyraźnie podkreślić istotną rolę działalności organizacji dobroczynnych, bez których znacznie trudniej byłoby zaspokoić niezbędne potrzeby społeczeństwa polskiego po wojnie. Niemniej jednak ten system był niewystarczający i niewydolny³.

Drugi etap rozwoju pomocy społecznej w tym okresie to uchwalenie przełomowej Ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, której założeniem było ujednoczenie zasad udzielania pomocy we wszystkich JST, dążenie do wyrównania dysproporcji w infrastrukturze socjalnej pomiędzy samorządami oraz dalsze wspieranie osób pokrzywdzonych przez wojnę. Celem było uzupełnienie systemu ubezpieczeń społecznych dla osób, które były z niego wykluczone oraz, cytując art. 1 ww. ustawy⁴: „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą” i „zapobieganie wytwarzania się stanu, powyżej określonego”. Istotnym aspektem był także czynnik pedagogiczny, który miał na celu dawanie wsparcia oraz kierowanie dzieci i dorosłych w taki sposób, by mogli funkcjonować samodzielnie bez obawy o bycie wykluczonym czy popadnięcia w ubóstwo⁵.

Za jego realizację mieli odpowiadać tzw. opiekunowie społeczni (organ utworzony w 1928 r.), którzy mieli być możliwie jak najbardziej oddolnym organem instytucjonalnym podległym pod samorząd. Co więcej, przy rozbudowanym zakresie obowiązków wobec beneficjentów, jak i przedstawiciele samorządów, niezwykle istotnym zastrzeżeniem było pełnienie tej funkcji honorowo, przy czym nie przewidywano wynagrodzenia. W efekcie restrykcyjne warunki przyjmowania na to stanowisko doprowadziło do selekcji negatywnej. Bardzo ograniczone finansowanie utrudniało skuteczne zaspokajanie potrzeb beneficjentów. Powodem tego mógł być m.in. zgoła rewolucyjny charakter utworzenia takiej funkcji, co przekładało się na jej niską skuteczność w pierwszych latach po implementacji⁶.

Początkiem okresu trzeciego charakterystycznego etapu rozwoju systemu pomocy społecznej były lata po Wielkim Kryzysie, przypadające na okres 1929-1939. Przede wszystkim odcisnęło to swoje piętno na finansach

³ M. Brenk, *Mięło 90 lat od uchwalenia Ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, Praca Socjalna, nr 1, 2014, s. 114-115.

⁴ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 726). Pisownia oryginalna.

⁵ M. Bornstein-Łychowska, *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918-1935*, wyd. Ministerstwa Opieki Społecznej, Warszawa 1935, s. 296.

⁶ *Ibidem*, s. 301-302.

samorządów, co z kolei przełożyło się na obniżoną skuteczność, a nawet redukcję liczby funkcjonujących opiekunów społecznych. Stąd, na rzecz tańszej opieki otwartej, ograniczano ich działalność. Postulat ujednoczenia zasad udzielania pomocy społecznej okazał się niezwykle trudny do zrealizowania ze względu na lokalny charakter pomocy. Mimo tego, iż opiekunowie społeczni byli odpowiedzialni za kontrolę i nadzór nad udzielaniem świadczeń poszczególnym ich odbiorcom, zmagali się z ograniczoną infrastrukturą socjalną oraz chronicznym niedofinansowaniem⁷. Charakter ich stanowiska częściej był urzędniczy i symboliczny niż społeczny, przez co częściej ich praca była traktowana instrumentalnie (zamiast z poczuciem misji) oraz z pogardą dla świadczeń i osób bezrobotnych⁸.

1.2 Wpływ polityki pełnego zatrudnienia na działalność instytucji pomocy społecznej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Podobnie jak w przypadku II RP, zmiany zachodzące w pomocy społecznej można podzielić na trzy etapy. W czasach PRL rozwijała ona się w inny sposób niż za czasów II RP. W trakcie pierwszego etapu rozwoju w 1945 r. po zakończeniu II Wojny Światowej ponownie musiały być przeprowadzone działania, nazwane ratownictwem społecznym, mające na celu pomoc osobom poszkodowanym przez wojnę⁹. Również i w tym okresie, do ok. 1948 r. działalność organizacji społecznych i pozarządowych była nieoceniona. Do tego komunistyczne rządy były ówczesnie bardzo przychylnie wszelkim oddolnym inicjatywom ze względu na ich użyteczność.

W momencie jednak, gdy w 1949 r. Polska realizowała plany odbudowy państwa (co jest drugim etapem rozwoju pomocy społecznej w PRL), a działalność dobroczynna przestała być niezbędną, władze w duchu stalinizmu zaczęły wdrażać doktrynę ograniczania niezależnych organizacji – w tym też pracujących na rzecz społeczeństwa. Uważano, że pomoc społeczna przestanie być potrzebna wraz z likwidacją bezrobocia, który został uznany za przyczynę ubóstwa, zachowań kryminogennych, alkoholizmu, żebractwa czy prostytucji. Wdrożenie polityki pełnego zatrudnienia obejmowało perspektywę utrzymania bezrobocia poniżej 1%, a propagandowo szerzono informacje, że osoby niepełnosprawne są zdolne do podejmowania tak samo wydajnej pracy jak osoby w pełni sprawne¹⁰. Wobec tego pomocą społeczną miały być objęte wyłącznie osoby całkowicie niezdolne do jakiegokolwiek pracy – z czego nawet te zadania traktowano „po macoszemu”. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że przez powyższy nacisk na pracę, jako lek na wszystkie negatywne zjawiska społeczne,

⁷ M. Brenk, K. Chaczkowski, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918-2018*, wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 60-61.

⁸ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 84-85.

⁹ H. Radlińska, *Pedagogika społeczna*, wyd. Ossolineum, Wrocław 1961, s. 340.

¹⁰ A. Hulek, *Zagadnienie pracy w leczeniu inwalidów*, Przegląd zagadnień socjalnych, nr 12, 1952, s. 30.

Polacy (zarówno interesariusze, jak i osoby spoza grona beneficjentów) pejoratywnie postrzegali instytucje pomocy społecznej i traktowali ją w charakterze rozdawnictwa¹¹.

Ignorowanie problemów społecznych spowodowało, że od 1956 r. próbowano dość nieudolnie reformować istniejącą pomoc społeczną (co stanowi trzeci etap jej rozwoju), gdzie państwo miało brać główną odpowiedzialność za jej utrzymanie. Z racji ówczesnej przynależności pomocy społecznej do służby zdrowia, w teorii głównymi odbiorcami miały być osoby starsze i schorowane, zaś powołani pracownicy socjalni mieli wykonywać pracę niezbędną do aktywizowania osób wykluczonych. Niestety, system wygenerował cztery zasadnicze problemy, które w zasadzie skutecznie uniemożliwiły jego efektywne działanie. Pierwszym była rekrutacja pracowników socjalnych „z łapanek” i nierzadko o przyjęciu do pracy takie osoby dowiadywały się przypadkowo i od osób trzecich. To doprowadzało do sztucznego zawyżenia statystyk, co pozwalało władzy na wykorzystanie tego w celach propagandowych. Drugim natomiast był brak realnego wpływu na przyznanie świadczenia. Zadaniem pracownika socjalnego była m.in. identyfikacja potrzeb potencjalnych odbiorców, natomiast decyzja o przyznaniu świadczeń była podejmowana przez organ nadzorczy, co odbierało jakikolwiek wpływ pracownika socjalnego na los klientów. Trzecim problemem był chroniczny brak pracowników socjalnych oraz niezmiennie duża liczba interesantów, co obok konieczności tworzenia nadmiaru dokumentacji znacząco utrudniało rzetelną pracę. Do tego kobiety w wieku do 26 lat stanowiły większość pracowników socjalnych i o ile nie można im było odmówić współczucia i zaangażowania, brakowało im doświadczenia i fachowego wykształcenia. To natomiast prowadzi do czwartego problemu, jakim było kształcenie kadr. Tamtejsza kadra nauczycielska – najczęściej niezwiązana w żaden sposób z pracą socjalną – nauczała wyłącznie teorii akademickiej, zamiast rzetelnej praktyki zawodowej¹².

1.3 Rekonstrukcja systemu pomocy społecznej po 1989 r.

Transformacja ustrojowa w 1989 r. była ogromnym wyzwaniem nie tylko dla Polskiej gospodarki, ale i dla sytuacji społeczno-ekonomicznej. W przypadku III Rzeczypospolitej należy wyróżnić dwa zasadnicze etapy mające kluczowy wpływ na rozwój pomocy społecznej w Polsce.

Wraz z obaleniem komunizmu Polska zmagala się z chronicznym brakiem towaru na półkach i wysokim poziomem inflacji. Wdrożenie Planu Balcerowicza doprowadziło, jako pewnego rodzaju efekt uboczny, do likwidacji nierentownych przedsiębiorstw, co było bezpośrednią przyczyną rosnącej liczby bezrobotnych. To z kolei było powodem opracowania nowej ustawy o pomocy społecznej, która miała na celu przede wszystkim ochronić rodziny przed negatywnymi skutkami

¹¹ K. Wódz, *Dylematy pomocy społecznej u progu lat 90-tych*, Praca socjalna nr 3-4, 1987, s. 14-15.

¹² M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *op. cit.*, s. 106-108.

transformacji¹³. Nowa ustawa z 1991 r. w swych założeniach zawierała ponowną współpracę z organizacjami dobroczynnymi, jednocześnie tworząc bardziej zorganizowaną strukturę administracyjną jednostek ośrodków pomocy społecznej na poziomie gminnym i wojewódzkim. Przede wszystkim działaniami w tym zakresie miała już zajmować się wyłącznie polityka społeczna z zakresu rynku pracy, a nie służby zdrowia – tak jak to dotychczas funkcjonowało w PRL. Ponadto planowano wdrożenie i dywersyfikowanie odmiennych form wspierania osób ubogich, z czego jedna grupa ekspertów pracowała nad rozwiązaniami niepieniężnymi (dofinansowania dla szkół i przedszkoli). Drugi zespół z kolei rozważał wprowadzenie pewnej formy minimalnego dochodu gwarantowanego, która ostatecznie zakończyła się uruchomieniem wypłat świadczenia pod nazwą renty socjalnej – rozwiązania niewystarczającego¹⁴.

W 1999 r. uchwalono wiele ważnych reform (kończących pierwszy etap rozwoju pomocy społecznej w tym okresie i rozpoczynający kolejny trwający obecnie), z czego najważniejszą z punktu widzenia tego artykułu była reforma administracyjna, przywracająca powiaty. To z kolei wpłynęło na pojawienie się nowych instytucji do pomocy rodzinie tj. powiatowe centra pomocy rodzinie, rodziny zastępcze oraz pomoc osobom niepełnosprawnym i uchodźcom. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. uchwalono najnowszą ustawę o pomocy społecznej, która – zamiast na bierną pomoc – stawiała na aktywizację i integrację osób zagrożonych wykluczeniem. Celem było poprawienie samozaradności i samodzielności wraz ze zwiększeniem odpowiedzialności klientów za ich własny los za pośrednictwem takich narzędzi, jak kontrakt socjalny. W realizacji tego celu istotnym źródłem finansowania były środki pochodzące z Unii Europejskiej¹⁵.

Z kolei w 2016 r. po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego tzw. „programu 500 plus” polepszyła się sytuacja materialna rodzin wielodzietnych, a zmiany w polityce społecznej obrały kierunek prorodzinny. W efekcie zmarginalizowano dotychczasowe działania na rzecz aktywizacji społeczności lokalnej i usamodzielniania się rodzin o pomocy państwa¹⁶.

¹³ M. Raclaw, *Podwójne standardy a eklektyczne uniwersum idei*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje, nr 19, 2012, s. 145-147.

¹⁴ S. Golinowska, M. Bednarski, Z. Morecka, W. Nieciński, B. Rysz-Kowalczyk, J. Supińska, T. Żukowski, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, wyd. Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 135-137.

¹⁵ J. Hryniewicz, *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod red. M. Rymusza, wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 105-109.

¹⁶ K. Chaczko, *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających*, *Terazniejszość – Człowiek – Edukacja*. Kwartalnik Myśli Społeczno-Pedagogicznej, nr 1, t. 20, 2017, s. 111-121.

2. Cel i metoda badań

Pierwsze badania zostały przeprowadzone przez Autora w oparciu o ankietę na stronie WWW (CAWI) rozpowszechnianą za pośrednictwem portali społecznościowych w niezależnych grupach tematycznych. Zostały one wykonane w sierpniu 2019 r. na próbie 765 osób, z czego udzielono 731 poprawnych odpowiedzi. Badania zostały przeprowadzone w odniesieniu do populacji mieszkańców Polski powyżej 18. r.ż. Dobór próby był nieprobabilistyczny z wykorzystaniem metody ochotniczej i kuli śnieżnej¹⁷. Badania właściwe poprzedzono badaniami pilotażowymi na próbie 16 osób w celu określenia poprawności narzędzia badawczego – nie zostały wliczone w poczet wszystkich odpowiedzi.

Narzędzie badawcze składało się z 18 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru i było podzielone na dwie części tj. metryczkę oraz badania właściwe. W pierwszej części pytania dotyczyły weryfikacji wieku respondentów oraz zamieszkania na terenie Polski od co najmniej roku. W kolejnej części metryczki były zbierane dane nt. płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego, posiadania dzieci, wykonywania pracy zarobkowej oraz miesięcznego dochodu netto ze wszystkich źródeł. W części zasadniczej pytania dotyczyły oceny pomocy społecznej w Polsce oraz poziomu własnej wiedzy na ten temat, uczestnictwa w systemie pomocy społecznej w przeszłości.

Kolejne badania również zostały wykonane przez autora przy wykorzystaniu ankiety za pośrednictwem strony WWW (CAWI) rozpowszechnionej na portalach społecznościowych w niezależnych grupach tematycznych. Ponadto wykorzystano pocztę elektroniczną w celu naprowadzenia respondentów ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dodatkowo przeprowadzono wywiad bezpośredni na grupie respondentów z terenu Elbląga i okolic. Badania zostały przeprowadzone na przełomie lutego i marca 2020 r. na próbie 1657 osób, z czego udzielono 1612 poprawnych odpowiedzi. Badania zostały przeprowadzone w odniesieniu do populacji mieszkańców Polski powyżej 15. r.ż. Dobór próby był nieprobabilistyczny z wykorzystaniem metody ochotniczej i kuli śnieżnej¹⁸. Badania właściwe przeprowadzono badaniami pilotażowymi na próbie 54 osób w celu określenia poprawności narzędzia badawczego. Badania te nie zostały wliczone do wyniku badań głównych.

Ankieta wykorzystana w tych badaniach składała się z 21 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru i była podzielona na dwie części tj. metryczkę oraz badania właściwe. W pierwszej części pytania dotyczyły weryfikacji wieku respondentów oraz zamieszkania na terenie Polski od co najmniej roku. W kolejnej części metryczki były określane dane dot. płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego, liczby osób i dzieci w gospodarstwie domowym, miejsca zamieszkania (województwo, powiat/miasto na prawach powiatu oraz gmina), wykonywania

¹⁷ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 204-206.

¹⁸ Ibidem.

pracy zarobkowej oraz miesięcznego dochodu netto ze wszystkich źródeł. W części zasadniczej pytania były takie same, jak w przypadku pierwszego badania.

Następnie na podstawie uzyskanych odpowiedzi, ze względu na występowanie danych jakościowych, przeprowadzono test chi-kwadrat¹⁹. W celu zmierzenia siły związku pomiędzy zmiennymi obliczono współczynnik V-Cramera²⁰.

Do obliczeń i analizy danych wykorzystano arkusz kalkulacyjny Microsoft Excel[®]. Uzyskane wyniki zostały zaprezentowane w wersji tabelarycznej, graficznej i opisowej.

Wykonano analizę rzetelności narzędzia badawczego za pośrednictwem współczynnika alfa Cronbacha obliczonego za pośrednictwem arkusza kalkulacyjnego w programie Microsoft[®] Office Excel[®] ($=0,824$ dla badań z 2019 r. oraz $=0,815$ dla badań z 2020 r.). Pozwala to stwierdzić, że wyniki z uzyskanych badań można wnioskować poprawnie, a odpowiedzi są wewnętrznie spójne, ponieważ w obu badaniach ten współczynnik znajduje się w przedziale pomiędzy 0,6-0,9²¹.

W celu diagnozy występowania błędu wspólnej metody wykorzystano test jednego czynnika Harmansa obliczony w programie IBM[®] SPSS[®] Statistics 26. Dla badań z 2019 r. wartość ww. testu wyniosła 0,334, zaś dla badań z 2020 r. wyniosła 0,313. Z racji tego, że obie te wartości znajdują się poniżej 0,5, można stwierdzić, że przy przeprowadzonych badaniach kwestionariuszowych nie wystąpił błąd wspólnej metody²².

Celem badań własnych było określenie stosunku Polaków do pomocy społecznej w Polsce.

3. Wyniki badań i dyskusja

Ze względu na nielosowy dobór próby w ramach przeprowadzonych badań własnych zestawiono obie metryki ze sobą w celu ich porównania oraz wyodrębnienia różnic pomiędzy nimi (tab. 1). Po lewej została przedstawiona charakterystyka 731 respondentów z badań przeprowadzonych w sierpniu 2019 r. W tych badaniach nie uwzględniano zdania osób poniżej 18. roku życia, a osoby nie posiadające w ogóle dochodu zostały włączone w poczet osób, które posiadają miesięczny dochód netto własny ze wszystkich źródeł poniżej 1136 zł. Po prawej natomiast znajduje się charakterystyka 1612 respondentów z badań przeprowadzonych na przełomie lutego i marca 2020 r.

¹⁹ A. Aczel, J. Sounderpandian, *Statystyka w zarządzaniu*, wyd. PWN, Warszawa 2018, s. 946-953.

²⁰ H. Cramer, *Mathematical models of statistics*, wyd. Princeton University Press, Princeton 1946, s. 417.

²¹ A. Aron, E. Coups, E. Aron, *Statistics for psychology*. Sixth edition, wyd. Pearson, 2013, s. 625.

²² W. Rasmus, E. Mieleńczuk, *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, Polskie Forum Psychologiczne, 2018 nr 2, t. 23, s. 282.

Tabela 1. Zestawienie charakterystyki respondentów w przeprowadzonych badaniach własnych

Badania przeprowadzone w sierpniu 2019 r., n=731			Badania przeprowadzone na przełomie lutego i marca 2020 r., n=1612		
	L. odp.	%		L. odp.	%
Płeć					
Mężczyzna	171	23,39%	Mężczyzna	488	30,27%
Kobieta	560	76,61%	Kobieta	1124	69,73%
Wiek					
nd*	nd	nd	15-17	31	1,92%
18-24	228	31,19%	18-25	398	24,69%
25-34	342	46,79%	26-35	417	25,87%
35-44	102	13,95%	36-45	408	25,31%
45-54	41	5,61%	46-55	212	13,15%
55 i więcej	18	2,46%	56 i więcej	146	9,06%
Wykształcenie (ukończone)					
Podstawowe	18	2,46%	Podstawowe	69	4,28%
Zawodowe	18	2,46%	Zawodowe	24	1,49%
Średnie	221	30,23%	Średnie	350	21,71%
Policealne	49	6,70%	Policealne	56	3,47%
Licencjat/inżynier	176	24,08%	Licencjat/inżynier	265	16,44%
Magister/inny tytuł rów.	241	32,97%	Magister/inny tytuł rów.	837	51,92%
Doktor lub wyżej	8	1,09%	Doktor i wyżej	11	0,68%
Stan cywilny					
Singiel/ka, bez stałego partnera/partnerki	165	22,57%	Singiel/ka, bez stałego partnera/partnerki	347	21,53%
W związku nieformalnym	283	38,71%	W związku nieformalnym	366	22,70%
W związku małżeńskim	247	33,79%	W związku małżeńskim	806	50,00%
Wdowiec/Wdowa	4	0,55%	Wdowiec/Wdowa	15	0,93%
Po rozwodzie bez stałego partnera	12	1,64%	Po rozwodzie bez stałego partnera	39	2,42%
Po rozwodzie ze stałym partnerem	20	2,74%	Po rozwodzie ze stałym partnerem	39	2,42%
Posiadanie dzieci			Liczba dzieci w gospodarstwie domowym		
Nie	448	61,29%	0	780	48,39%
Tak	283	38,71%	1	336	20,84%
nd	nd	nd	2	378	23,45%
nd	nd	nd	3	91	5,65%
nd	nd	nd	4 i więcej	27	1,67%
Wykonywanie pracy zarobkowej					
Tak	583	79,75%	Tak	1314	81,51%
Nie	148	20,25%	Nie	298	18,49%
Własny miesięczny dochód netto łącznie ze wszystkich źródeł					
nd	nd	nd	0 zł	136	8,44%
Poniżej 1136 zł	124	16,96%	1 - 1136 zł	139	8,62%
1137 – 3590 zł	389	53,21%	1137 - 3560 zł	766	47,52%
3591 – 5032 zł	143	19,56%	3561 - 5036 zł	353	21,90%
Powyżej 5032 zł	75	10,26%	Powyżej 5036 zł	218	13,52%

* nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W badaniu z przełomu lutego i marca 2020 r. respondenci zostali zapytani także o liczbę osób w gospodarstwie domowym oraz o województwo będące miejscem ich zamieszkania lub najczęstszego pobytu (tab. 2). Najwięcej ankietowanych mieszkało w gospodarstwach 4-osobowych (26,24%), 3-osobowych (25,87%) oraz 2-osobowych (24,38%). Z kolei najwięcej odpowiedzi pochodziło z rejonów województwa warmińsko-mazurskiego (17,06%), śląskiego (10,11%), mazowieckiego (9,24%) i małopolskiego (8,31%).

Tabela 2. Uzupełnienie charakterystyki respondentów w przeprowadzonych badaniach własnych

Badania przeprowadzone na przełomie lutego i marca 2020 r., n=1612					
	L. odp.	%		L. odp.	%
Liczba osób w gospodarstwie domowym					
1	155	9,62%	6	54	3,35%
2	393	24,38%	7	17	1,05%
3	417	25,87%	8 i więcej	11	0,68%
4	423	26,24%	Inne	12	0,74%
5	130	8,06%	nd*	nd	nd
Wybierz województwo, w którym mieszkasz					
dolnośląskie	99	6,14%	podkarpackie	73	4,53%
kujawsko-pomorskie	82	5,09%	podlaskie	78	4,84%
lubelskie	92	5,71%	pomorskie	97	6,02%
lubuskie	38	2,36%	śląskie	163	10,11%
łódzkie	74	4,59%	świętokrzyskie	50	3,10%
małopolskie	134	8,31%	warmińsko-mazurskie	275	17,06%
mazowieckie	149	9,24%	wielkopolskie	99	6,14%
opolskie	42	2,61%	zachodniopomorskie	67	4,16%

* nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W przypadku obu przeprowadzonych badań wśród respondentów przeważały kobiety, osoby z wyższym wykształceniem oraz wykonujące pracę zarobkową. Wyraźne różnice są natomiast w przypadku wieku i wykształcenia. W badaniu z sierpnia 2019 r. było więcej osób młodych do 34. roku życia, samotnych lub w związkach nieformalnych i nieposiadające dzieci – w dalszej części artykułu ta grupa badawcza będzie określona jako „grupa 2019”.

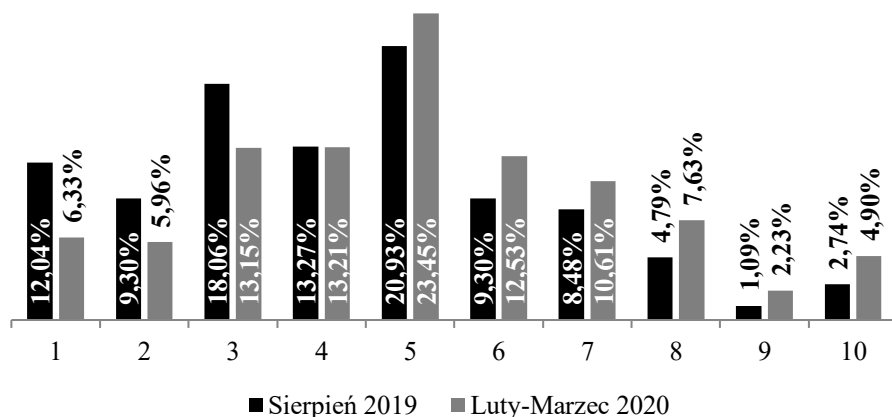
Z kolei w badaniu z przełomu lutego i marca 2020 r. wśród respondentów znajdowało się znacznie więcej osób w przedziale wiekowym powyżej 34. roku życia, z wykształceniem magisterskim, w związku małżeńskim oraz posiadających co najmniej jedno dziecko. Dalej wszelkie odniesienia do tej grupy będą określane mianem „grupa 2020” (tab. 1).

Pierwsze pytanie w ankiecie dotyczyło oceny pomocy społecznej w Polsce. Respondenci zostali pouczeni, że ocena 1 oznacza całkowitą nieskuteczność

pomocy społecznej, zaś ocena 10 całkowite zaspokajanie potrzeb społeczeństwa (rys. 1).

W przypadku obu grup badawczych najczęściej respondentów wybrało uśrednioną ocenę „5”, jednakże największe dysproporcje można zaobserwować na krańcowych ocenach. „Grupa 2019” grupa zdecydowanie bardziej krytycznie ocenia system pomocy społecznej, podczas, gdy „grupa 2020” grupa udzieliła relatywnie więcej skrajnie pozytywnych odpowiedzi (dla oceny 8 – 7,63%, dla oceny 9 – 2,23% oraz dla oceny 10 – 4,90%). Pozwala to sądzić, że wraz z doświadczeniem „grupa 2020” grupa badawcza ma punkt odniesienia do czasów PRL i w ich opinii obecny system jest lepszy. Jak ukazano w sekcji 1.2, w porównaniu do III Rzeczypospolitej system pomocy społecznej był wtedy traktowany „po macoszemu”. Mimo to można zauważyć, że więcej ankietowanych oceniało negatywnie pomoc społeczną, z czego najczęściej wybierano ocenę w zakresie od 3 do 5 (rys. 1).

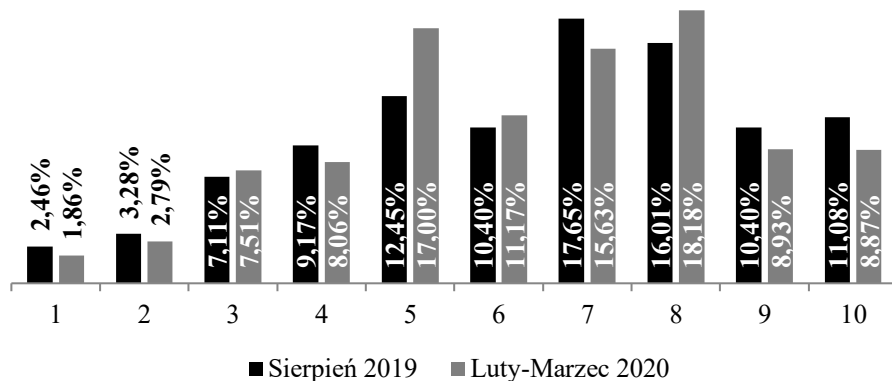
Rys. 1. Ocena pomocy społecznej w Polsce (w skali 1-10)



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W kolejnym pytaniu zapytano o ocenę własnej wiedzy o pomocy społecznej w Polsce. Respondenci zostali pouczeni, że ocena 1 oznacza brak jakiejkolwiek wiedzy o pomocy społecznej w Polsce i brak zrozumienia jego mechanizmów, zaś 10 oznacza, że poziom wiedzy i zrozumienia pomocy społecznej w Polsce przez ankietowanego jest na bardzo wysokim poziomie (rys. 2). Dominanta oceny 7 dla „grupy 2019” i oceny 8 dla „grupy 2020” może sugerować nadmierne przecenianie swojej wiedzy w tym zakresie przy nadreprezentacji osób z wyższym wykształceniem wśród ankietowanych (por. tab. 1).

Rys. 2. Ocena własnej wiedzy o pomocy społecznej w Polsce (w skali 1-10)



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Wartości ocen pomocy społecznej w tabelach krzyżowych zostały zgrupowane do ocen mniejsze lub równe niż 5 (62,10% wszystkich ocen) oraz do ocen większych lub równych 6 (37,90% wszystkich ocen) by ułatwić liczenie chi-kwadrat ze względu na możliwość występowania powyżej 20% komórek z liczebnością oczekiwaną poniżej 5 oraz występowania komórki z liczebnością oczekiwaną poniżej 1. Jego celem było określenie postaw ankietowanych i stwierdzenia zależności pomiędzy cechami charakterystyki respondentów, a ich ocenami pomocy społecznej i własnej wiedzy na jej temat. Istotnym przykładem porównania z punktu widzenia niniejszego artykułu jest zestawienie województwa będącego miejscem zamieszkania z oceną funkcjonowania pomocy społecznej, które można przeprowadzić tylko dla „grupy 2020” (tab. 3).

Należy podkreślić, że podczas analizy wyników empirycznych na odbiór wyników może wpływać dysproporcja odpowiedzi pochodzących z różnych województw, co widać np. pomiędzy województwem warmińsko-mazurskim, a województwem lubuskim.

W celu weryfikacji występowania różnic pomiędzy oceną pomocy społecznej w Polsce, a województwem będącym miejscem zamieszkania respondenta wykonano test niezależności chi-kwadrat. Test chi-kwadrat dla $p < 0,05$ wykazał, że istnieją różnice pomiędzy ww. zmiennymi i pozwala odrzucić hipotezę zerową. Obliczony współczynnik V-Cramera (0,133) wykazał, że siła tychże różnic jest bardzo słaba (tab. 4).

Tabela 3. Tabela krzyżowa oceny pomocy społecznej w przekroju poszczególnych województw

Województwo będące miejscem zamieszkania respondenta		Ocena pomocy społecznej w Polsce (luty-marzec 2020 r.)		Ogółem
		5 i mniej	6 i więcej	
dolnośląskie	Liczebność	64	35	99
	Liczebność oczekiwana	61,5	37,5	99
kujawsko-pomorskie	Liczebność	51	31	82
	Liczebność oczekiwana	50,9	31,1	82
lubelskie	Liczebność	60	32	92
	Liczebność oczekiwana	57,1	34,9	92
lubuskie	Liczebność	21	17	38
	Liczebność oczekiwana	23,6	14,4	38
łódzkie	Liczebność	41	33	74
	Liczebność oczekiwana	46	28	74
małopolskie	Liczebność	79	55	134
	Liczebność oczekiwana	83,2	50,8	134
mazowieckie	Liczebność	86	63	149
	Liczebność oczekiwana	92,5	56,5	149
opolskie	Liczebność	21	21	42
	Liczebność oczekiwana	26,1	15,9	42
podkarpackie	Liczebność	33	40	73
	Liczebność oczekiwana	45,3	27,7	73
podlaskie	Liczebność	50	28	78
	Liczebność oczekiwana	48,4	29,6	78
pomorskie	Liczebność	61	36	97
	Liczebność oczekiwana	60,2	36,8	97
śląskie	Liczebność	107	56	163
	Liczebność oczekiwana	101,2	61,8	163
świętokrzyskie	Liczebność	29	21	50
	Liczebność oczekiwana	31	19	50
warmińsko-mazurskie	Liczebność	194	81	275
	Liczebność oczekiwana	170,8	104,2	275
wielkopolskie	Liczebność	57	42	99
	Liczebność oczekiwana	61,5	37,5	99
zachodniopomorskie	Liczebność	47	20	67
	Liczebność oczekiwana	41,6	25,4	67
Ogółem	Liczebność	1001	611	1612
	Liczebność oczekiwana	1001	611	1612

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Tabela 4. Wartości testu chi-kwadrat dla oceny pomocy społecznej w przekroju poszczególnych województw

Wartość empiryczna χ^2	df	Istotność asymptotyczna α	Współczynnik V-Cramera	n
28,485	15	0,019	0,133	1612

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Wykonano także test chi-kwadrat oraz obliczono współczynnik V-Cramera celem weryfikacji występowania zależności pomiędzy wszystkimi cechami respondentów, a pytaniami związanymi z oceną pomocy społecznej w Polsce i oceny wiedzy na jej temat (tab. 5). Zastosowano także ten sam schemat redukcji ilości porównywanych ocen do dwóch grup (por. tab. 4). Spośród 32 par zmiennych 17 było istotne statystycznie. Z kolei siła związku wśród par zmiennych istotnych statystycznie, obliczona za pośrednictwem współczynnika V-Cramera, wahała się pomiędzy 0,056, a 0,160, przy czym wartości do 0,2 stanowią o bardzo słabej sile zależności. Biorąc pod uwagę cechy z charakterystyki respondentów, zależności nieistotne statystycznie zostały oznaczone na szaro i dotyczyły:

- w przypadku oceny pomocy społecznej w Polsce – wszystkich cech z wyjątkiem statusu posiadania dzieci dla „grupy 2019” oraz płci i liczby osób w gospodarstwie domowym dla „grupy 2020”,
- w przypadku oceny własnej wiedzy nt. pomocy społecznej w Polsce – płci, ukończonego wykształcenia i dochodu netto miesięcznie ze wszystkich źródeł dla „grupy 2019” oraz stanu cywilnego, statusu posiadania dzieci, województwa będącego miejscem zamieszkania i liczby osób w gospodarstwie domowym dla „grupy 2020”.

Kolejne dwa pytania ukazały posiadanie u respondentów statusu beneficjenta pomocy społecznej w przeszłości i obecnie (rys 3). Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że część respondentów nigdy nie miała do czynienia z pomocą społeczną w swoim życiu prywatnym – w „grupie 2019” to 41,31% osób w przeszłości i 66,21% osób obecnie, a w przypadku „grupy 2020” to 61,79% osób w przeszłości i 75,19% osób obecnie. Kolejną zaobserwowaną prawidłowością jest deklaracja, że ankietowani obecnie mniej korzystają z pomocy społecznej niż kiedyś. Dobrze to świadczy o stanie polskiego społeczeństwa, szczególnie jeżeli, (jak ukazano w sekcji 1.3) respondenci zostali skutecznie zaktywizowani przez pracowników socjalnych lub po prostu udało im się znaleźć lepsze zatrudnienie. Trudno jednak ocenić jednoznaczną przyczynę tego zjawiska, co wymaga szerszego zbadania tego obszaru.

Stosunek wykonujących pracę zarobkową do niewykonujących pracy zarobkowej oscylował w granicach ok. kolejno 80% i 20% (por. tab. 1). Wobec tego z definicji najprawdopodobniej 80% respondentów i ich rodzin nie potrzebuje pomocy społecznej. Co ciekawe, zarówno w przypadku statusu beneficjenta w przeszłości, jak i obecnie, „grupa 2019” częściej miała styczność z pomocą społeczną niż „grupa 2020”.

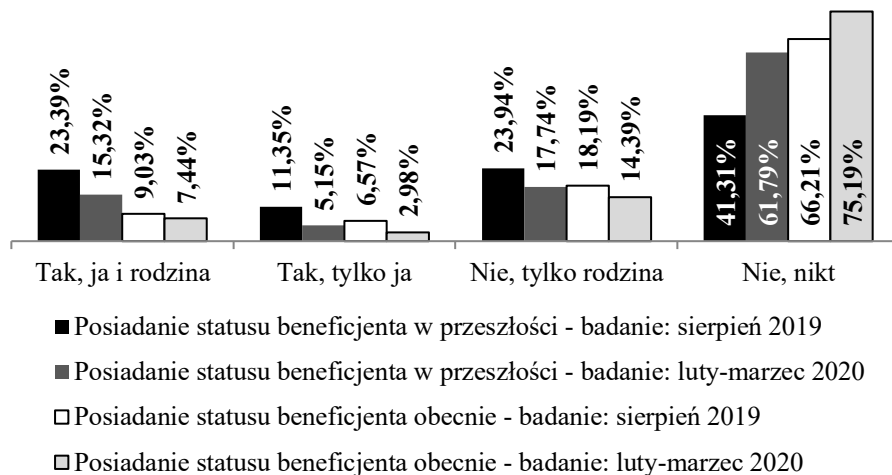
Tabela 5. Tabela krzyżowa chi-kwadrat dla ocen dot. pomocy społecznej w przekroju poszczególnych cech respondentów

		Ocena pomocy społecznej w Polsce		Ocena własnej wiedzy nt. pomocy społecznej w Polsce	
		2019	2020	2019	2020
	n	731	1612	731	1612
Płeć	χ^2 emp	0,676	3,209	3,414	6,289
	df	1	1	1	1
	α	0,411	0,073	0,065	0,012
	V	0,030	0,045	0,068	0,062
Wiek	χ^2 emp	3,375	37,075	13,927	20,300
	df	4	5	4	5
	α	0,497	0,000	0,008	0,001
	V	0,068	0,152	0,138	0,112
Wykształcenie (ukończone)	χ^2 emp	9,357	26,006	10,435	28,97
	df	6	6	6	6
	α	0,154	0,000	0,107	0,000
	V	0,113	0,127	0,119	0,134
Stan cywilny	χ^2 emp	8,648	39,406	18,602	16,096
	df	5	5	5	5
	α	0,124	0,000	0,002	0,077
	V	0,109	0,156	0,160	0,100
Posiadanie dzieci	χ^2 emp	5,234	15,085	7,870	5,455
	df	1	4	1	4
	α	0,022	0,005	0,005	0,244
	V	0,085	0,097	0,104	0,058
Wykonywanie pracy zarobkowej	χ^2 emp	0,029	5,026	4,018	18,133
	df	1	1	1	1
	α	0,865	0,025	0,045	0,000
	V	0,006	0,056	0,074	0,106
Dochód netto miesięcznie ze wszystkich źródeł	χ^2 emp	3,258	11,336	4,127	19,645
	df	3	4	3	4
	α	0,353	0,023	0,248	0,001
	V	0,067	0,084	0,075	0,110
Województwo będące miejscem zamieszkania	χ^2 emp	nd*	28,485	nd	18,481
	df	nd	15	nd	15
	α	nd	0,019	nd	0,238
	V	nd	0,133	nd	0,107
Liczba osób w gospodarstwie domowym	χ^2 emp	nd	5,303	nd	13,18
	df	nd	8	nd	8
	α	nd	0,725	nd	0,106
	V	nd	0,057	nd	0,090

* nd – nie dotyczy

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Rys. 3. Posiadanie statusu beneficjenta pomocy społecznej w Polsce



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

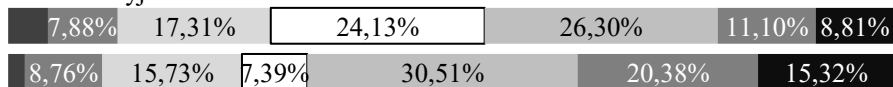
Ostatnie osiem pytań dotyczy oceny 8 stwierdzeń przedstawiających opinie respondentów wobec działalności pomocy społecznej w Polsce (rys. 4). W „grupie 2019” mniej ankietowanych wyraziło swoje zdanie i rzadziej wybierało zdecydowane odpowiedzi w porównaniu do „grupy 2020”. Na podstawie pozyskanych danych można także stwierdzić, że pomoc społeczna była postrzegana dość negatywnie. O ile zarówno „grupa 2019”, jak i „grupa 2020” miała podobny stosunek do tej instytucji, to ta druga miała o wiele bardziej krytyczne zdanie w odniesieniu do niej.

W przypadku autorów literatury przedmiotu ocena współczesnej pomocy społecznej w Polsce jest bardziej zróżnicowana i szczegółowa (tab. 6). Grewiński wskazywał, że przy kolejnych reformach powinna być zwrócona uwaga na profesjonalizację i odbiurokratyzowanie pracownika socjalnego w taki sposób, by miał realnie czas na pracę bezpośrednio z rodziną czy każdym indywidualnym przypadkiem. Zaznaczał także, że brakuje współpracy ze społecznością lokalną²³.

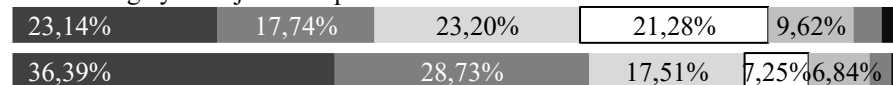
²³ M. Grewiński, *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej*, [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, pod red. P. Grata, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2017, t. 5., s. 209.

Rys. 4. Opinia nt. pomocy społecznej w Polsce

Pozwala wyjść z ubóstwa*



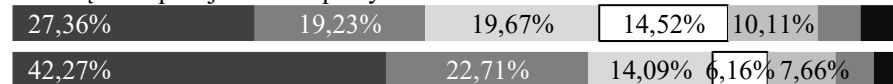
Utrwala negatywne zjawiska społeczne



Umożliwia jej nadużycia w znaczącym stopniu



Zniechęca do podejmowania pracy



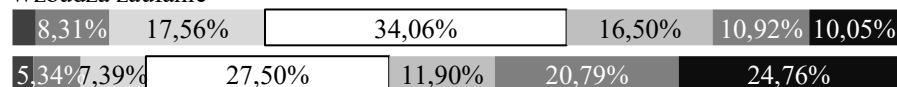
Uzależnia beneficjentów od otrzymywanych świadczeń



Pomoc jest przyznawana sprawiedliwie potrzebującym



Wzbudza zaufanie



Promuje postawy roszczeniowe



- Zdecydowanie tak ■ Tak ■ Raczej tak
- Trudno powiedzieć ■ Raczej nie ■ Nie
- Zdecydowanie nie

* Pod każdym stwierdzeniem górny wykres dotyczy badania z sierpnia 2019 r., zaś dolny wykres obejmuje wyniki badań z przełomu lutego i marca 2020 r.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Tabela 6. Pozytywne i negatywne aspekty współczesnej pomocy społecznej

Pozytywne	Negatywne
Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego	Niewykorzystanie produktów projektów systemowych Europejskiego Funduszu Społecznego i brak wdrożeń standardów i modeli usług
Rozwój aktywnej integracji i programów aktywności lokalnej	Brak oddzielenia pracy socjalnej od administracyjnej
Rozwój podmiotów ekonomii społecznej, także w ramach systemu pomocy społecznej	Deficyt pracy socjalnej i środowiskowej
Działanie zespołów interdyscyplinarnych	Słabo rozwinięte usługi szczegółowe
Wprowadzenie polityki rodzinnej, senioralnej i polityki na rzecz młodych	Znaczący deficyt kadr służb społecznych (w Polsce na 1000 mieszkańców przypada 3-krotnie mniej pracowników niż w państwach zachodnich)
Realizacja wielu udanych projektów lokalnych Europejskiego Funduszu Społecznego	Niski prestiż „społecznych pomagaczy”
Reorientacja na usługi, aktywizację i innowacje w niektórych podmiotach pomocy społecznej i w organizacjach pozarządowych	Brak systemowych rozwiązań dla readaptacji osób wychodzących z więzień

Źródło: opracowanie na podstawie M. Grewiński, *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej*, [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, pod red. P. Grata, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2017, t. 5., s. 208-209.

Z kolei Staręga-Piasek w swojej publikacji przedstawiła pięć tez funkcjonowania polskiej pomocy społecznej²⁴:

1. Pomocy społecznej w Polsce daleko do zwalczania ubóstwa. Zajmuje się jedynie przeciwdziałaniem skutków jego występowania (wyłącznie w ramach niektórych kategorii osób), neutralizując je i nie likwidując ich przyczyny.
2. Działania pomocy społecznej pomagają utrzymać się pewnym grupom osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, lecz te działania nie przyczyniają się do jego przeciwdziałania. Powodem tego stanu rzeczy stanowi dominacja świadczeń pieniężnych, co w żaden istotny sposób nie zmienia statusu społecznego beneficjenta. Rozwiązaniem tego problemu może być położenie większego nacisku na profilaktykę.
3. Pomoc musi być doraźna w ramach działań pomocy społecznej, zaś czas jej trwania powinien być nie dłuższy niż do momentu uruchomienia innych instrumentów systemu zabezpieczenia społecznego.
4. Instytucje pomocy społecznej powinny wspierać beneficjentów w taki sposób, by wymagało to współpracy beneficjenta do zaspokojenia jego

²⁴ J. Staręga-Piasek, *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, pod. red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, wyd. Instytutu Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa 2005, s. 317-321.

niezbędnych potrzeb życiowych. Oprócz pobytów w domach pomocy społecznej nie powinno się tolerować pomocy jako „sposobu na życie”.

5. Utrzymywanie statusu beneficjenta pomocy społecznej przez dłuższy czas, niż jest to realnie konieczne, staje się głównym źródłem patologii, jaka występuje w instytucjach pomocy społecznej.

W oparciu o powyższe tezy można podjąć próbę uzasadnienia negatywnego podejścia respondentów względem kwestii pomocy w wyjściu z ubóstwa w badaniach własnych autora, a także dotyczącego utrwalania negatywnych zjawisk społecznych poprzez uzależnienie od świadczeń (por. rys. 4).

Inny punkt widzenia na działalność pomocy społecznej w Polsce ukazuje Trawkowska, która nazywa ją „pozorowaną”, wskazując na dwie grupy problemów. Pierwsza z nich dotyczy, wspomnianego powyżej, zjawiska uzależnienia od pomocy społecznej, zwracając uwagę na brak podejścia systemowego czy rzetelnej diagnozy statusu klientów. Obok tego osoby odpowiedzialne za stan pomocy społecznej pracują rutynowo i schematycznie oraz, pośrednio, tworzą i wzmacniają negatywne zjawiska społeczne w poszczególnych jednostkach i grupach odbiorców. Powyższe problemy wiążą brak współpracy między instytucjami pomocy społecznej i podmiotami, których zadaniem jest rozwiązywanie danego problemu społecznego²⁵.

Drugą grupą problemów jest skuteczne tworzenie pozorów²⁶:

- tworzenia udanych programów i projektów socjalnych,
- opracowywania strategii (niemożliwych do zrealizowania),
- efektywności pracy na każdym szczeblu odbiorców (jednostka, rodzina i grupy wsparcia),
- współpracy pomiędzy specjalistami (w linii konsultant – pracownik socjalny – kurator),
- usprawniających zmian w instytucjach, prowadzących do tworzenia nowych stanowisk pracy.

W oparciu o powyższe problemy można odnieść wrażenie, że działania mające doprowadzić do zmian postaw roszczeniowych – ze względu na ich nieudolność – prowadzą bezpośrednio do ich zabetonowania u beneficjentów pomocy społecznej. Może to z kolei tłumaczyć zdecydowane zdanie u respondentów badań własnych, że pomoc społeczna w Polsce promuje postawy roszczeniowe, natomiast działania pozorowane mogą być przyczyną braku zaufania ankietowanych do tychże instytucji (por. rys. 4).

W kwestii zniechęcania do podejmowania pracy Szlinder wskazuje kryterium dochodowe przy otrzymywaniu świadczeń pieniężnych, co przekłada się na

²⁵ D. Trawkowska, *Działania pozorowe w pomocy społecznej – przejawy – mechanizmy – skutki*, Przegląd Socjologiczny, Vol. 58, nr 1, 2009, 129-147.

²⁶ Ibidem.

dalsze problemy. Zalicza on do nich pułapkę ubóstwa i bezrobocia, stygmatyzację świadczeniobiorcy oraz marnotrawienie środków publicznych.

To pierwsze doprowadza do celowego zaniżania swoich zarobków. Przekroczenie progu dochodowego wiąże się z utratą 100% świadczenia, co nie stanowi motywacji do podejmowania pracy – szczególnie, że wymaga ona większego wysiłku niż złożenie odpowiedniego wniosku. To natomiast może prowadzić do celowego utrzymywania stanu bezrobocia. Stygmatyzacja wynika z kolei z paternalistycznego podejścia systemu pomocy społecznej, zaś w odniesieniu do badań własnych autora – negatywne postrzeganie pomocy społecznej przekłada się na negatywne postrzeganie uczestników tego systemu, w tym beneficjentów. Ostatni problemem stanowi marnotrawienie środków, które są związane z nadmiarem biurokratyzacji i kontroli weryfikującej zasadność przyznanego świadczenia²⁷.

Należy w tym miejscu podkreślić, że Szlinder, jako rozwiązanie powyższych problemów, postuluje wprowadzenie bezwarunkowego dochodu podstawowego. To świadczenie w swym założeniu nie zniechęcałoby do pracy w takim stopniu, w jakim robią to świadczenia oparte o kryterium dochodowe.

Podsumowanie i wnioski

Nie można w społeczeństwie ani ignorować ani też całkowicie wyeliminować negatywnych zjawisk społecznych. Zawsze będą potrzebne oddolne organizacje pozarządowe chętne do pomocy potrzebującym, podobnie jak zawsze będzie potrzebny państwowy organ regulujący kwestię polityki społecznej. Kwestią dyskusji natomiast powinien pozostać jej kształt. Mimo, iż od samego początku ta instytucja miewała problemy chronicznego niedofinansowania, braku kadr, środków i barier biurokratycznych – na podstawie stu lat doświadczeń można wypracować lepsze rozwiązania niż dotychczas. Innowacyjność również powinna być domeną pomocy społecznej – wszak jej zadaniem jest ciągłe dostosowywanie się do obecnych warunków socjoekonomicznych. Pozostaje więc w dłuższym okresie podjąć próbę określenia nowego kierunku rozwoju tej gałęzi polityki społecznej. Na podstawie analizy literatury przedmiotu i badań własnych sformułowano następujące wnioski końcowe:

- ze względu na nielosowy dobór próby dla obu przeprowadzonych badań kwestionariuszowych wyniki mogą być nieadekwatne względem innych badań, które mogłyby być przeprowadzone na reprezentatywnej grupie Polaków. Nadreprezentacja kobiet, osób z wyższym wykształceniem i ankietowanych zamieszkałych w województwie warmińsko-mazurskim może nie odzwierciedlać prawidłowych postaw Polaków wobec pomocy społecznej;

²⁷ M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, wyd. PWN, Warszawa 2018, s. 48-49.

- pomoc społeczna jest postrzegana negatywnie, zarówno w ujęciu systemowym i lokalnym, a także od strony interesariuszy (pracowników, beneficjentów) i społeczeństwa. Zmiana wizerunku tej instytucji wymaga opracowania przemyślanych reform i zmian, które będą skutecznie rozwiązywać jej dotychczasowe problemy. Z kolei całkowite odejście od modelu pracy socjalnej na rzecz m.in. pieniężnych świadczeń bezwarunkowych może być niewystarczające. Należy podkreślić, że m.in. problemy alkoholowe czy te związane z narkomanią, bezdomnością lub przemocą domową nie mogą być zniesione ustawą czy comiesięcznymi transferami socjalnymi;
- badania ankietowe przeprowadzane w dwóch okresach obejmowały ogólną ocenę pomocy społecznej w społeczeństwie jako całości. Jednocześnie respondentami w zdecydowanej większości były osoby wykonujące pracę zarobkową, a więc osoby niewymagające świadczeń pomocy społecznej. Przyszła praca badawcza powinna więc obejmować głównie grupę docelową odbiorców świadczeń pomocy społecznej przy wykorzystaniu odpowiednio dobranych metod, przy porównaniu do niniejszych badań;
- przeprowadzony test chi-kwadrat wykazał, że (biorąc pod uwagę oba przeprowadzone badania kwestionariuszowe) największy wpływ na ocenę pomocy społecznej w Polsce i oceny własnej wiedzy na jej temat ma wiek oraz stan cywilny. Niemniej jednak ze względu na bardzo słabą siłę związku powyższych zależności należy przypuszczać, że występuje inny czynnik mający większy wpływ na ww. oceny;
- należy rozważyć koncepcję bezwarunkowego dochodu podstawowego jako działanie ratunkowe tymczasowe mające na celu załagodzenie negatywnych zjawisk społecznych wynikających z sytuacji kryzysowych, takich jak wojna, transformacje ustrojowe, załamanie gospodarki czy działania izolacyjne związane z pandemią, w odpowiedzi na paternalistyczny model pomocy społecznej;
- należy przywrócić imperatyw pracy socjalnej z klientem pomocy społecznej, celem jego aktywizacji do życia w społeczeństwie na terenie samorządów. By zrealizować ten postulat, należy położyć szczególny nacisk na współpracę wszystkich instytucji pomocy społecznej (głównie ośrodków pomocy społecznej i poradni psychologicznych) i wdrożyć skuteczne mechanizmy ewaluacji pracy pracowników socjalnych. Jednocześnie należy niemalże całkowicie odejść od świadczeń pieniężnych, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków stałej lub czasowej niezdolności do podjęcia pracy. Należy te zmiany przeprowadzić w taki sposób, by docelowo znacząco ograniczyć postawy roszczeniowe i zjawisko ubóstwa, ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnych potrzeb każdego samorządu.

Literatura

1. Aczel A., Sounderpandian J., *Statystyka w zarządzaniu*, wyd. PWN, Warszawa 2018.
2. Aron A., Coups E., Aron E., *Statistics for psychology. Sixth edition*, wyd. Pearson, 2013.
3. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, wyd. PWN, Warszawa 2004.
4. Bornstein-Łychowska M., *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918-1935*, wyd. Ministerstwa Opieki Społecznej, Warszawa 1935.
5. Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918-2018*, wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2019.
6. Brenk M., *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, Praca Socjalna, nr 1, s. 113-123, 2014.
7. Chaczko K., *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających*, *Terazniejszość – Człowiek – Edukacja*. Kwartalnik Myśli Społeczno-Pedagogicznej, nr 1, t. 20, s. 111–121, 2017.
8. Cramer H., *Mathematical models of statistics*, wyd. Princeton University Press, Princeton 1946.
9. Golinowska S., Bednarski M., Morecka Z., Nieciński W., Rysz-Kowalczyk B., Supińska J., Żukowski T., *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, wyd. Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
10. Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002.
11. Grewiński M., *Blisko trzy dekady polskiego systemu pomocy społecznej w kontekście realizacji polityki społecznej*, [w:] *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, pod red. P. Grata, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2017, t. 5.
12. Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod red. M. Rymusza, wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
13. Hulek A., *Zagadnienie pracy w leczeniu inwalidów*, *Przegląd Zagadnień Socjalnych*, nr 12, 1952.
14. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
15. Raclaw M., *Podwójne standardy a eklektyczne uniwersum idei*, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje*, nr 19, s. 143-150, 2012.
16. Radlińska H., *Pedagogika społeczna*, wyd. Ossolineum, Wrocław 1961.
17. Razmus W., Mieleńczuk E., *Błąd wspólnej metody w badaniach kwestionariuszowych*, *Polskie Forum Psychologiczne*, nr 2, t. 23, s. 277-290, 2018.
18. Starega-Piasek J., *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] *Ubóstwo*

- i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, pod. red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, wyd. Instytutu Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa 2005.
19. Szlinder M., *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, wyd. PWN, Warszawa 2018.
 20. Trawkowska D., *Działania pozorne w pomocy społecznej – przejawy – mechanizmy – skutki*, Przegląd Socjologiczny, Vol. 58, nr 1, 129-147, 2009.
 21. Wódz K., *Dylematy pomocy społecznej u progu lat 90-tych*, Praca Socjalna, nr 3-4, 1987.
 22. Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 726).

Opinion of Poles on social assistance in local government units

The paper consists of a theoretical and research part. The theoretical part describes the history of social assistance and was divided into three periods - the first from 1918 to 1939, the second from 1945 to 1989 and the third from 1989 to 2018. Characteristic features of previous political systems and socio-economic conditions were indicated, which had a significant impact on the shape and effectiveness of implemented activities under this part of social policy. In the practical part, survey was conducted in two periods – in August 2019 on 731 respondents and in February and March 2020 on 1612 respondents. The aim of the paper was to identify factors affecting the attitudes of Poles related to the activities of social assistance institutions in their place of residence. The results were presented in tabular, graphic and descriptive version.

Determinanty funkcjonowania organizacji pozarządowych w województwach (wybrane czynniki)

Streszczenie

Działalność organizacji pozarządowych nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, ale przede wszystkim na poprawę sytuacji społeczności zamieszkującej obszar jej działalności. Najczęściej podejmowane przez organizacje działania dotyczą pomocy osobom znajdującym się w tzw. grupach defaworyzowanych i ich ponowne włączenie do społeczności. Do organizacji pozarządowych zalicza się między innymi stowarzyszenia, fundacje, kluby czy koła. Za cel badawczy w artykule przyjęto określenie czynników wpływających na liczbę aktywnie funkcjonujących organizacji pozarządowych w Polsce w latach 2010-2016 z uwzględnieniem podziału na województwa. Celem artykułu jest określenie czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych. W celu określenia determinant skorzystano z metody Hellwiga polegającej na określeniu pojemności integralnej nośników informacji. Rezultatem analizy było otrzymanie determinant wpływających na rozwój liczby organizacji pożytku publicznego. Na wzrost liczby organizacji miały wpływ: prowadzona przez nie działalność ukierunkowana na prawo i jego przestrzeganie, ze szczególnym uwzględnieniem praw człowieka i aktywizacja zawodowa oraz analiza sytuacji na rynku pracy.

Słowa kluczowe

organizacja pozarządowa; determinanta; metoda Hellwiga

Wstęp

Pojęcie organizacja pozarządowa odnosi się do tzw. trzeciego sektora. Określenie trzeci sektor dotyczy koncepcji podziału aktywności w ujęciu społeczno-gospodarczym państw demokratycznych na trzy sektory. Do pierwszego sektora zalicza się administrację publiczną i sektor państwowy. W przypadku drugiego sektora rozumie się funkcjonowanie biznesu i sektora prywatnego. Należą tu organizacje nastawione na maksymalizację zysku, czy też przychodów z prowadzonej przez te organizacje działalności. W sektorze trzecim znajdują się wszystkie organizacje, których działalność nie jest nastawiona na zysk i jednocześnie nie stanowią one elementu składowego budującego struktury państwa. Pojęciem trzeci sektor określa się wszystkie organizacje pozarządowe, a także inne podmioty, które prowadzą działalność

pożytku publicznego. Podmioty te mogą od 1 stycznia 2004 roku uzyskać status organizacji pożytku publicznego¹.

Zgodnie z powyższym założeniem w trzecim sektorze znajdują się organizacje²:

- w pewnym stopniu sformalizowane – ich działalność opiera się między innymi na odpowiednich aktach prawnych, rozporządzeniach itp.,
- których działalność ma charakter niezarobkowy – podejmowane przez organizacje działania nakierowane są na poprawę sytuacji osób potrzebujących wsparcia – wykluczonych społecznie, np. kobiet wchodzących na rynek pracy po urlopie wychowawczym, czy byłych więźniów powracających do społeczeństwa, jak również wsparcie osób starszych, czy z niepełnosprawnościami,
- samorządne, czyli takie, które określają swoje władze (np. zarząd, komisję rewizyjną), czy kierunek podejmowanych działań w oparciu o ustalenia, które mają miejsce wewnątrz organizacji i nastawione są na poprawę sytuacji osób wykluczonych społecznie,
- które zrzeszają osoby na zasadzie dobrowolności uczestniczenia w organizacji.

Organizację pozarządową cechują cztery atrybuty. Po pierwsze każda z organizacji została powołana do realizacji określonego celu lub kilku celów, które nie mogą być zarobkowe. Po drugie społeczność tworząca te organizacje składa się z osób, które wchodzi z sobą w relacje, ale również wchodzi w relacje z otoczeniem. Organizacje funkcjonując w określonym środowisku realizują cele dla których zostały powołane do życia. Po trzecie formalizacja – w przypadku niektórych organizacji jest to nieformalna umowa społeczna, zwyczaj, gdzie osoby podejmują działania mające na celu dobro ogółu mieszkańców. Może mieć miejsce również pełna formalizacja oparta na istniejących przepisach prawnych. Po czwarte to ekonomiczność, czyli organizacje, aby mogły prowadzić działania starają się pozyskiwać zasoby z otoczenia, które same w sobie są ograniczone w stosunku do nieograniczoności potrzeb ludzkich³.

Zasadniczym celem funkcjonowania organizacji non profit jest osiągnięcie jak najwyższej wartości w ujęciu społecznym. W wielu wypadkach nie jest to trwała rentowność, ale jedynie osiągnięcie postawionego celu, który rozpatrywany jest w kategoriach potrzeb, czy też warunków społeczno-gospodarczych. Nie zawsze osiągnięcie celu można konkretnie zmierzyć przy wykorzystaniu dostępnych mierników. Często organizacjom pożytku łatwiej jest określić odniesienie sukcesu

¹ M. Grotkowski, *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji zadań administracji publicznej*, FSAP, Warszawa 2011, s. 15.

² *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 2014, s. 17.

³ *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, pod red. E. Bogacz-Wojtanowska., S. Wrona, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 16.

poprzez ocenę, czy cel został osiągnięty. Często osiągnięcie celu można odnieść do pojęć niefinansowych, mimo że cel mógł zostać osiągnięty dzięki pozyskanym funduszom⁴.

Na funkcjonowanie organizacji pozarządowych ma wpływ wiele czynników, do których należy zaliczyć między innymi: formy ich organizacji, otoczenie organizacji, ludzi działających w organizacji. Do najczęściej rozpoznawalnych form organizacji pożytku publicznego zalicza się: stowarzyszenia, fundacje oraz kluby i koła. Za najbardziej rozpoznawalne organizacje pozarządowe zajmujące się dobroczynnością uznaje się Caritas, Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy oraz Polski Czerwony Krzyż⁵.

1. Organizacje pozarządowe w Polsce w latach 2010-2016

W okresie 2010-2016 liczba aktywnych organizacji działających w Polsce wzrosła z poziomu 80,4 tys. do poziomu 91,8 tys. (wzrost o 14,2%). Największy wzrost liczby aktywnych organizacji odnotowano w analizowanym okresie w przypadku fundacji – wzrost o 91,5% oraz stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych – wzrost o 8%. Również wzrosty odnotowano w przypadku ochotniczych straży pożarnych oraz społecznych podmiotów wyznaniowych (odpowiednio wzrost o 0,7% i 5,5%). Zmniejszyła się liczba kół łowieckich o 4%, czy kółek rolniczych z poziomu 1,4 tys. do poziomu 1,2 (spadek o 14,3%).

Liczba aktywnych organizacji pożytku publicznego w Polsce okresie 2010-2016 wzrosła z poziomu 7,3 tys. do 9,1 tys.

Najczęściej zasięg działalności aktywnie funkcjonujących organizacji w Polsce obejmuje obszar gminy. Często zasięg działania związany jest z ludnością gminy, która jest stosunkowo jednolita, ma podobne problemy do rozwiązania i potrzeby do zaspokojenia. Takiej społeczności łatwiej jest się zjednoczyć celem osiągnięcia zamierzeń.

W analizowanym okresie odnotowano wzrost udziału organizacji, których działania obejmują obszar całego kraju. Widoczny jest spadek liczby organizacji działających na obszarze powiatu, co zostało przedstawione na Rys. 1.

Według danych GUS w najbliższym sąsiedztwie najwięcej organizacji działa w województwach podlaskim oraz wielkopolskim, natomiast najmniej w przypadku województw: śląskiego, dolnośląskiego, lubuskiego i mazowieckiego. Na obszarze gmin swoje działania skupiają organizacje

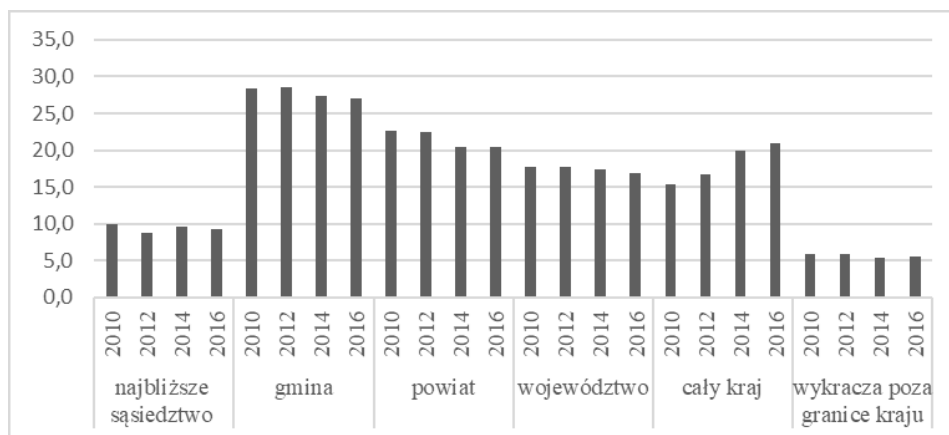
⁴ R. Kaplan, M.H. Moore, 2003, *Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations*, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government Harvard University, Working Paper #18, Cambridge 2003, s. 7.

⁵ *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Raport TNS, Warszawa 2015, s. 4; *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Raport TNS, Warszawa 2016, s. 4; *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Kantar Public, Warszawa 2017, s. 3.; *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Kantar Public, Warszawa 2018, s. 3.

pozarządowe działające w województwach: lubelskim i podkarpackim, a najrzadziej w województwie mazowieckim. Na obszarze powiatu najczęściej działają organizacje z województw: dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego czy podkarpackiego. Najmniejszy udział odnosi się do województwa mazowieckiego. Na obszarze całego województwa najczęściej działania prowadzą organizacje z lubuskiego, pomorskiego, śląskiego i opolskiego, a najrzadziej w przypadku województwa mazowieckiego.

W województwie mazowieckim najwięcej jest zarejestrowanych organizacji, które obejmują swoim zasięgiem działania obszar całej Polski, jak również wykraczają poza granice kraju. Natomiast najmniej takich organizacji występuje w województwie świętokrzyskim.

Rys. 1. Organizacje aktywnie działające w Polsce według zasięgu działalności w latach 2010-2016 (w%)



Źródło: dane GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp 09.11.2019)

Organizacje pozarządowe prowadzą również działalność z podziałem na rodzaj działalności. Najwięcej organizacji prowadzi wyłącznie nieodpłatną działalność statutową. Ich działalność dotyczy zadań należących do sfery publicznej, za które nie jest pobierane żadne wynagrodzenie. Organizacje te funkcjonują dzięki składkom członkowskim, dotacjom, czy darowiznom. Ten rodzaj działalności wykazywało w Polsce w analizowanym okresie od 69,9 do 75,0% organizacji.

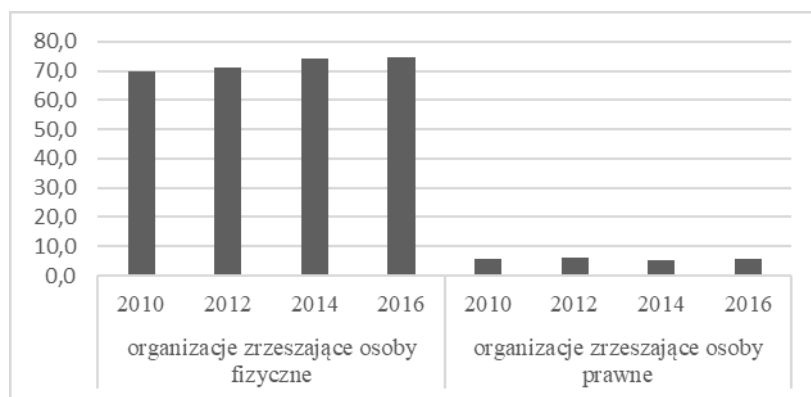
Drugi rodzaj działalności odnosi się do organizacji prowadzących odpłatną działalność statutową, ale bez działalności gospodarczej. Organizacje te prowadzą działania zapisane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz realizują cele statutowe. Liczba tych organizacji w Polsce kształtowała się od 18,0 do 21,1% ogółu organizacji pożytku publicznego.

Trzeci rodzaj działalności dotyczy organizacji prowadzących działalność gospodarczą bez odpłatnej działalności statutowej, a czwarty dotyczy organizacji

prowadzących odpłatną działalność statutową oraz działalność gospodarczą⁶. Najmniej organizacji prowadzi swoje działania w dwóch ostatnich rodzajach i stanowią one od 2,3 do 8,9% ogółu organizacji.

W analizowanym okresie najwięcej osób fizycznych i prawnych było zrzeszonych w organizacjach zarejestrowanych w województwie mazowieckim, a najmniej w obu przypadkach w województwie lubuskim. Sytuację w Polsce przedstawiono na Rys. 2.

Rys. 2. Organizacje aktywnie działające w Polsce według członkostwa w latach 2010-2016 (w tys.)



Źródło: dane GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp 09.11.2019)

2. Organizacje pozarządowe w Polsce od 2018 roku

Od 2018 roku nastąpiło w Polsce wiele zmian w prawie związanych z funkcjonowaniem organizacji pożytku publicznego, które dotyczą między innymi:

- powołania do życia Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, którego jednym z zadań jest pełnienie kontroli nad organizacjami pożytku publicznego, tworzenie wykazów organizacji, które są uprawnione do otrzymywania 1% podatku, czy też prowadzenie bazy sprawozdań z funkcjonowania organizacji itp.⁷,
- funkcjonowania stowarzyszeń – zmianie uległa ustawa Prawo o stowarzyszeniach oraz niektóre inne ustawy⁸,
- zasad księgowości i wykonywania sprawozdań finansowych, np. dzięki stworzeniu jednolitego pliku kontrolnego, który umożliwia łatwiejszy

⁶ Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2018 poz. 450).

⁷ Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. 2017 poz. 1909).

⁸ Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2017 poz. 210).

sposób przekazania informacji do urzędu skarbowego, czy też uproszczona ewidencja przychodów kosztów oraz kwestie związane ze zmianami w sprawozdaniu finansowym⁹,

- prawidłowego przetwarzania i ochrony danych osobowych w związku z wejściem w życie przepisów tzw. RODO,
- możliwości przekazania przez emerytów 1% podatku za pomocą formularza PIT-OP,
- Krajowego Rejestru Sądowego, do którego organizacje pozarządowe mają obowiązek zgłoszenia dodatkowych informacji,
- przestrzegania przepisów zawartych w ustawie o Przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, gdzie organizacje pożytku publicznego jednorazowo w formie gotówkowej mogą otrzymać maksymalnie kwotę 10.000 Euro¹⁰,
- zmian w rozporządzeniach do ustawy o Działalności pożytku publicznego i wolontariacie, co związane jest przede wszystkim z powołaniem do życia Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹¹.

Wprowadzenie zmian związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych ma przyczynić się przede wszystkim do ich sprawniejszego funkcjonowania oraz lepszej kontroli nad wydatkowaniem pozyskiwanych środków. Ma to wpłynąć na ograniczenie działań przestępczych, które miały miejsce w niektórych organizacjach, a dotyczyły np.: rozliczeń z otrzymywanych darowizn. Wprowadzone zmiany mają również wyeliminować organizacje, które zaprzestały swojej działalności, bo zrealizowały cel, a nadal znajdują się w rejestrach.

3. Determinanty wpływające na liczebność organizacji pożytku publicznego

Celem przeprowadzonej analizy było określenie głównych czynników wpływających na zmiany zachodzące w obszarze organizacji pozarządowych w ujęciu województw w Polsce w latach 2010-2016. Na podstawie danych statystycznych z Głównego Urzędu Statystycznego zostaną określone determinanty wpływające na liczbę aktywnych organizacji działających w Polsce w analizowanym okresie. Na podstawie stworzonej bazy danych za zmienną objaśnianą uznano liczbę aktywnych organizacji w tysiącach sztuk

⁹ *Ordynacja podatkowa* (Dz.U. 2015 poz.1649).

¹⁰ *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz.U. 2017 poz. 1049).

¹¹ *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (Dz.U. 2018 poz. 450).

w każdym z analizowanych województw, a zmienne objaśniające pogrupowano w czterech obszarach:

- zasięg działalności obejmujący:
 - X1 – najbliższe sąsiedztwo (%),
 - X2 – obszar gminy (%),
 - X3 – obszar powiatu (%),
 - X4 – obszar województwa (%),
 - X5 – obszar całego kraju (%),
 - X6 – obszar wykraczający poza granice kraju (%),
- prowadzona działalność z uwzględnieniem:
 - X7 – wyłącznie nieodpłatnej działalności statutowej (%),
 - X8 – odpłatnej działalności statutowej (%),
 - X9 – działalności gospodarczej bez odpłatnej działalności statutowej (%),
 - X10 – odpłatnej działalności statutowej oraz działalności gospodarczej (%),
- członkostwa:
 - X11 – zrzesza osoby fizyczne (tys. szt.),
 - X12 – zrzesza osoby prawne (tys. szt.),
- głównej dziedziny działalności, do której zalicza się:
 - X13 – sport, turystykę, rekreację, hobby (%),
 - X14 – ratownictwo (%),
 - X15 – pomoc społeczną i humanitarną (%),
 - X16 – kulturę i sztukę (%),
 - X17 – edukację i wychowanie oraz badania naukowe (%),
 - X18 – ochronę zdrowia (%),
 - X19 – sprawy zawodowe, pracownicze i branżowe (%),
 - X20 – ochronę środowiska,
 - X21 – łowiectwo (%),
 - X22 – rynek pracy i aktywizację zawodową (%),
 - X23 – rozwój lokalny, społeczny i ekonomiczny (%),
 - X24 – prawo i jego ochronę oraz prawa człowieka (%),
 - X25 – wsparcie trzeciego sektora (%),
 - X26 – działalność międzynarodową, religijną i pozostałą działalność (%).

Łącznie określono 26 determinant mających wpływ na liczbę aktywnie działających organizacji. W związku z dużą liczebnością zmiennych objaśniających dokonano eliminacji części determinant. W tym celu dokonano obliczeń współczynnika zmienności dla każdego czynnika w ujęciu wojewódzkim. Do dalszej analizy wykorzystano tylko te determinanty, które cechowały się najwyższym poziomem współczynnika zmienności. Uznano za wartość krytyczną współczynnika zmienności na poziomie wynoszącym 0,3. Na tej podstawie dalszej analizie poddano determinanty zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Determinanty wpływające na aktywnie funkcjonujące organizacje pożytku publicznego w Polsce z podziałem na województwa w latach 2010-2016

Województwo	Determinanty	Województwo	Determinanty
dolnośląskie	X9, X22	podkarpackie	X9, X20, X22
kujawsko-pomorskie	X24, X25, X26	podlaskie	X22, X24
lubelskie	X22, X24	pomorskie	X20, X22, X24
lubuskie	X20, X22, X24, X25, X26	śląskie	X24, X25
łódzkie	X6, X9	świętokrzyskie	X9, X12, X20, X25
małopolskie	X22, X24, X25	warmińsko-mazurskie	X22, X24
mazowieckie	X1, X9	wielkopolskie	X9, X24, X26
opolskie	X9, X10, X12, X22, X24	zachodniopomorskie	X22, X25, X26

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Najczęściej powtarzającymi się determinantami o najwyższej zmienności poddanymi dalszej analizie były:

X22 – główna dziedzina działalności to rynek pracy i aktywizacja zawodowa (%) – czynnik powtórzył się w 10 przypadkach,

X24 – główna dziedzina działalności to prawo i jego ochrona, prawa człowieka (%) – czynnik powtórzył się w przypadku 10 województw,

X9 – prowadzenie przez organizację działalności gospodarczej bez odpłatnej działalności statutowej (%) – determinanta wystąpiła w 7 województwach,

X25 – główna dziedzina działalności to wsparcie trzeciego sektora (%) – czynnik odnotowano w przypadku 6 województw.

Natomiast jedynie raz odnotowano determinantę:

X1 – zasięg działalności obejmuje najbliższe sąsiedztwo (%),

X6 – zasięg działalności wykracza poza granice kraju (%),

X10 – organizacja prowadzi odpłatną działalność statutową oraz działalność gospodarczą (%).

W kolejnym etapie dokonano obliczeń wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona tworząc odpowiednio wektor (wartości współczynników korelacji liniowej między zmienną objaśnianą, a zmienną objaśniającą) oraz macierz (wartości współczynników korelacji liniowej Pearsona między zmiennymi objaśniającymi) dla każdego z analizowanych województw. Za zmienną objaśnianą uznano liczbę aktywnych organizacji dla każdego z województw, natomiast za zmienne objaśniające determinanty zawarte w tabeli 1.

Następnie wyznaczono liczbę możliwych kombinacji potencjalnych zmiennych posługując się wzorem:

$$L = 2^m - 1 \quad (1)$$

m – liczba zmiennych objaśniających.

W następnym etapie wykorzystano metodę Hellwiga, która oparta jest na wyznaczeniu integralnej pojemności nośników informacji dla każdej z kombinacji zmiennych. Ostatecznie dla każdej z kombinacji wyznaczono indywidualną pojemność informacyjną zgodnie ze wzorem:

$$h_{ij} = \frac{r_j^2}{\sum |r_{ij}|} \quad (2)$$

r – wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona

Następnie wyznaczono pojemność informacyjną w przypadku zmiennych objaśniających użytych w analizie dla każdej kombinacji posługując się wzorem:

$$H_i = \sum h_{ij} \quad (3)$$

Analizie poddano możliwe kombinacje zmiennych określone w tabeli 1 dla każdego z województw. Z otrzymanych wartości pojemności informacyjnej dla każdej z kombinacji wybrano tylko jedną, najwyższą wartość przypadającą na województwo. Na podstawie otrzymanych obliczeń otrzymano wykaz determinant najsilniej wpływających na liczbę aktywnie działających organizacji w każdym z analizowanych województw. Tabela 2 zawiera najwyższe wyliczone wartości pojemności informacyjnej wyznaczone metodą Hellwiga.

Tabela 2. Wartości pojemności informacyjnej wyznaczone metodą Hellwiga

Województwo	H_L	Kombinacja	Województwo	H_L	Kombinacja
dolnośląskie	0,579	X9, X22	podkarpackie	0,663	X20, X22
kujawsko-pomorskie	0,808	X26	podlaskie	0,205	X24
lubelskie	0,516	X22	pomorskie	0,951	X22
lubuskie	0,969	X22, X24, X26	śląskie	0,477	X24
łódzkie	0,620	X6, X9	świętokrzyskie	0,957	X12, X25
małopolskie	0,835	X25	warmińsko-mazurskie	0,257	X22, X24
mazowieckie	0,416	X9	wielkopolskie	0,436	X24, X26
opolskie	0,997	X9, X10	zachodniopomorskie	0,283	X22

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Na podstawie wartości pojemności informacyjnej można stwierdzić, iż na liczbę aktywnie funkcjonujących organizacji miały wpływ różne zmienne, wśród których najczęściej powtarzała się zmienna X22 (główna dziedzina działalności odnosi się do rynku pracy i aktywizacji zawodowej – miało to miejsce w przypadku 7 województw) oraz X24 (główna dziedzina działalności to prawo

i jego ochrona – 5 województw). Natomiast zmienne X6, X10, X12 oraz X20 wystąpiły tylko jeden raz.

Podsumowanie

W analizowanym okresie liczba aktywnie działających organizacji pożytku publicznego w Polsce miała tendencję rosnącą. Najwięcej organizacji funkcjonuje w województwie mazowieckim. Można zauważyć, że województwa o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego cechuje mniejsza liczba organizacji pożytku publicznego, a ich funkcjonowanie skupione jest przede wszystkim na realizacji celów związanych z poprawą sytuacji osób zamieszkujących najbliższe otoczenie.

W wyniku przeprowadzonej analizy z wykorzystaniem metody Hellwiga można stwierdzić, że najczęstszym czynnikiem wpływającym na liczebność aktywnych podmiotów pożytku publicznego są: główna dziedzina działalności jaką jest rynek pracy i aktywizacja zawodowa ludności oraz przestrzeganie prawa i jego ochrona ze szczególnym uwzględnieniem praw człowieka, a także prowadzenie działalności gospodarczej bez odpłatnej działalności statutowej. Następnie znalazły się: prowadzenie działalności międzynarodowej, religijnej i pozostałej oraz wsparcie trzeciego sektora, zasięg działania przekraczający granice kraju, prowadzenie odpłatnej działalności statutowej oraz działalności gospodarczej i zrzeszanie osób prawnych.

Literatura

1. Grotkowski M., *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji zadań administracji publicznej*, FSAP, Warszawa 2011.
2. Kaplan R., Moore M.H., *Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations*, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government Harvard University, Working Paper #18, Cambridge 2003.
3. *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Raport TNS, Warszawa 2015.
4. *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Raport TNS, Warszawa 2016.
5. *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Kantar Public, Warszawa 2017.
6. *Organizacje pozarządowe i ich liderzy*, Kantar Public, Warszawa 2018.
7. *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 2014.
8. *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, pod red. E. Bogacz-Wojtanowska., S. Wrona, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

Akty prawne

1. *Ordynacja podatkowa* (Dz.U. 2015 poz.1649).
2. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 2017 poz. 210).
3. *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz.U. 2017 poz. 1049).
4. *Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* (Dz.U. 2017 poz. 1909).
5. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (Dz.U. 2018 poz. 450).

Strony internetowe

1. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp 11 września 2019 r.).

Determinants of the functioning of non-governmental organizations in Polish provinces (selected factors)

The activities of non-governmental organizations are not aimed at maximizing profit, but above all to improve the situation of the community living in the area of its activity. The most common activities undertaken by organizations relate to helping people in the so-called “de-favored groups” and their re-inclusion into the community. Non-governmental organizations include, among others, associations, foundations, clubs and circles of interest. For the purpose of research in the article adopted to determine the factors influencing the number of active non-governmental organizations operating in Poland in the years 2010-2016 with regard to the division of the province. In order to determine the determinants, the Hellwig method was used, which consist in determination of integral capacity of information carriers. The result of the analysis was the obtain of determinants affecting the development of the number of public benefit organizations. Impact on the growth of the number of organizations their activities focused on law and its observance, with particular emphasis on human rights and professional activation, and analysis of the labor market situation.

dr Emilia Kalitta
Sopocka Szkoła Wyższa

Budżet obywatelski jako forma obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne

Streszczenie

Praca porusza tematykę budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych, która zarówno umożliwia mieszkańcom współdecydowanie o budżecie samorządowym, ale jednocześnie nakłada na nich odpowiedzialność za realizację tego budżetu. W ustawach samorządowych brakuje tymczasem uregulowań dotyczących budżetu obywatelskiego. Mimo, że budżet obywatelski jest częścią planu finansowego gminy, to również ustawa o finansach publicznych nie odnosi się do instytucji budżetu obywatelskiego. Fundamentalne znaczenie ma tymczasem kwestia, kiedy wynik głosowania obywateli ma charakter wiążący dla władz lokalnych.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski; konsultacje społeczne; samorząd terytorialny; finanse publiczne

Wstęp

W ostatnim czasie coraz większą uwagę przywiązuje się do możliwości współdecydowania mieszkańców o sprawach lokalnych. Zaangażowanie społeczne, umiejętnie wykorzystane przez władze lokalne, może stać się istotnym elementem budowania demokracji partycypacyjnej. Demokracja partycypacyjna jest procesem zbiorowego podejmowania decyzji z wykorzystaniem elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej¹. Jej istotą jest aktywny, osobisty udział obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, ponieważ to obywatele mają największą wiedzę na temat rzeczywistych potrzeb i problemów występujących wokół nich. Prekursorem demokracji partycypacyjnej jest brazylijskie miasto Porto Alegre, które w 1989 r. jako pierwsze na świecie wprowadziło budżet obywatelski, umożliwiając mieszkańcom współdecydowanie o wydatkowaniu publicznych pieniędzy.

Budżet obywatelski jako ważne narzędzie budowania i wspierania partycypacji obywatelskiej jest chętnie tworzony przez samorządy terytorialne w Polsce. Jak podkreślają M. Kulesza i D. Sześciło „*prowadzenie procesu*

¹ R. Górski, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, wyd. Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań – Kraków 2005, s. 6.

budżetowego metodą partycypacyjną jest techniką, w której budżet opracowuje się z szerokim udziałem obywateli, wykraczającym poza tradycyjne konsultacje społeczne. Podstawową zaletą budżetów partycypacyjnych jest łączenie dwóch zróżnicowanych potrzeb: bardziej efektywnego i racjonalnego gospodarowania pieniędzmi publicznymi oraz podniesienia jakości demokracji. Wzmacnia się kontrolę nad wydatkami publicznymi i inicjuje szerszą, bardziej pogłębioną dyskusję na ich temat. Zapewnia się warunki dla większej partycypacji obywatelskiej i podnoszenia wiedzy obywateli na temat spraw publicznych”².

Gminy opierając się na przykładach dobrych praktyk z innych samorządów, zachęcają mieszkańców do współuczestniczenia w tworzeniu budżetu. W realizacji budżetu obywatelskiego nie brakuje jednak problemów związanych z nieprecyzyznością przepisów prawnych oraz traktowaniem budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych. Ta szczególność nastrocza gminom licznych trudności, zwłaszcza w określeniu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Celem pracy jest przedstawienie budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych, włączającej obywateli w proces współdecydowania o wydatkach publicznych oraz nakładających na obywateli współodpowiedzialność za kształt i realizację budżetu. Szczegółność budżetu obywatelskiego wyraża się faktem, że jest jedyną częścią budżetu samorządowego objętą konsultacjami społecznymi, wiążącą władzę lokalną z wolą mieszkańców. Poprzez budżet obywatelski mieszkańcy przekazują władzy lokalnej swoje priorytety dotyczące funkcjonowania wspólnoty samorządowej, co jest istotnym przejawem budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejne sekcje pracy przedstawiają historię budżetu obywatelskiego, stan polskiego ustawodawstwa wraz z orzeczeniami sądów administracyjnych oraz finansowy aspekt budżetu obywatelskiego w kontekście ustawy o finansach publicznych. Pracę kończy podsumowanie zawierające rekomendacje dotyczące dalszego funkcjonowania budżetów obywatelskich.

1. Historia budżetu obywatelskiego na świecie i w polskim ustawodawstwie

Prekursorem budżetu obywatelskiego na świecie jest Porto Alegre (stolica stanu Rio Grande do Sul), jedno z najbardziej zaludnionych miast w Południowej Brazylii, liczące około 1,3 mln mieszkańców. Porto Alegre jest miastem o głębokiej tradycji stowarzyszeń społecznych. W 1980 r. lokalne organizacje społeczne połączyły się w Związek Stowarzyszeń Sąsiedzkich, utworzony w celu domagania się powszechnego udziału w dyskusjach na temat lokalnego budżetu miasta. W 1988 roku Partia Robotnicza wygrała wybory

² M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 123–124.

samorządowe³. Pomysł, by udział społeczeństwa był głównym elementem kształtowania polityki publicznej, leżał u podstaw programu politycznego partii. W swojej kampanii wyborczej partia promowała hasła demokratycznej partycypacji oraz zmiany priorytetów wydatkowania publicznych pieniędzy. Zmiana ta miała w szczególności polegać na inwestowaniu w ubogie dzielnice miasta, zamiast ciągłego udoskonalania dzielnic zamieszkałych przez bogatszą część mieszkańców. W centrum miasta mniej niż 2% mieszkańców mieszkało w willach, podczas gdy w regionie północno-wschodnim aż 73% ludności mieszkało w ubogich osadach⁴. Porto Alegre było miastem, w którym pomimo wysokiej średniej długości życia i umiejętności czytania, jedna trzecia ludności miasta mieszkała w odizolowanych slumsach na obrzeżach miasta i nie miała dostępu do takich publicznych udogodnień, jak czysta woda, urządzenia sanitarne, zaplecze medyczne i szkoły. Partia Robotnicza władzę w mieście przejęła wraz z ogromnymi długami oraz zdezorganizowaną administracją. Samorządowcy podejmowali liczne próby i eksperymenty mające na celu zapewnienie mieszkańcom bezpośrednią rolę w podejmowaniu decyzji w sprawach budżetowych. Jednym z takim eksperymentów był właśnie budżet obywatelski. W dokumentach i wnioskach istniały cztery kluczowe zasady przewodnie dotyczące budżetowania partycypacyjnego:

1. bezpośredni udział obywateli w procesach decyzyjnych,
2. przejrzystość w celu zapobiegania korupcji,
3. poprawa infrastruktury i usług koncentrujących się na ubogich,
4. wyeliminowanie praktyk klientelistycznych i przekształcenie mieszkańców w silnych obywateli zdolnych do dochodzenia swoich praw⁵.

W pierwszym roku funkcjonowania tylko niecały 1000 mieszkańców uczestniczył w procesie tworzenia budżetu obywatelskiego, rosnąc do ponad 16 000 w 1998 r., aż do około 40 000 w 1999 r. Budżetowanie partycypacyjne zaowocowało ulepszonymi udogodnieniami dla mieszkańców Porto Alegre. Na przykład przyłącza kanalizacji i wody wzrosły z 75% wszystkich gospodarstw domowych w 1988 r. do 98 % w 1997 r., budżet na zdrowie i edukację w Porto Alegre wzrósł z 13 % w 1985 r. do prawie 40 % w 1996 r⁶.

³ D. Bhatnagar, A. Rathore, T. Moreno i in., *Participatory budgeting in Brazil. Empowerment case studies*, Waszyngton 2003, s. 2, <http://documents.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/Participatory-budgeting-in-Brazil> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).

⁴ R. Abers, I. Brandão, R. King, D. Votto, *Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change*, World Resources Report Case Study Waszyngton 2018, s. 5, <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining> (dostęp 25 kwietnia 2020 r.).

⁵ R. Abers, *From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil*, Latin American Perspectives tom 23 s. 35, 1996, https://www.researchgate.net/publication/249692964_From_Ideas_to_Practice_The_Partido_dos_Trabalhadores_and_Participatory_Governance_in_Brazil (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).

⁶ D. Bhatnagar, A. Rathore, T. Moreno i in., *Participatory budgeting in Brazil...* op. cit., s. 2.

Do 30 stycznia 2018 r. w polskim ustawodawstwie nie było przepisów określających zasady funkcjonowania budżetów obywatelskich. Miasta same, biorąc pod uwagę cele i potrzeby, decydowały o warunkach i zakresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego oraz o jego wysokości. Pierwszy budżet obywatelski w Polsce wprowadził w 2011 r. Sopot. W ślad za Sopotem szybko podążyły inne miasta⁷. Brak ustawowych przepisów sprawił jednak, że wysokość budżetu obywatelskiego była mocno zróżnicowana. Przykładowo w 2013 r. największy udział budżetu obywatelskiego w stosunku do wykonanego w roku poprzednim budżetu wystąpił w gminie Kęty, gdzie wyniósł 3,96% wykonanego budżetu, podczas gdy Wrocław jako miasto wojewódzkie na budżet obywatelski przeznaczył zaledwie 0,08%⁸.

Ustawa o samorządzie gminnym dopiero od 2018 r. zawiera w swej treści przepisy dotyczące tworzenia budżetu obywatelskiego⁹. Zostały one wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰. Mieszkańcy przed 2018 rokiem mieli jednak możliwość zgłaszania propozycji do budżetu gminy m.in. w oparciu o ustawę o funduszu sołeckim¹¹. Zgodnie z nią rada gminy do końca marca danego roku budżetowego może podjąć uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie na kolejny rok budżetowy środków, zwanych funduszem sołeckim. Fundusz sołeczki ma jednak charakter fakultatywny, w związku z tym tylko od rady gminy zależy podjęcie w tym zakresie uchwały. Samo jednak złożenie projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego nie obliguje rady gminy do wyrażenia takiej zgody. Wzorowanie się na funduszu sołeckim było przed 2018 r. rozpatrywane jako możliwość przyznania jednostkom pomocniczym utworzonym na terenach miast, prawa do dysponowania określoną częścią budżetu miejskiego¹².

Budżet obywatelski choć jeszcze nie był ustawowym obowiązkiem cieszył się zainteresowaniem polskich samorządowców. Mimo, że mógł być również

⁷ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 6.

⁸ M. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 6.

⁹ Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

¹⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).

¹¹ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

¹² R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Ekspertyza-dotyczaca-mozliwosci-wprowadzania-budzetu-obywatelskiego-w-miastach.pdf> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).

traktowany jako element kampanii wyborczej, stał się narzędziem włączającym mieszkańców w proces decyzyjny gminy. Niewątpliwie budżet obywatelski wpływa na stopień identyfikacji mieszkańców z samorządem oraz braniem odpowiedzialności za kształt budżetu gminy. Mieszkańcy gminy ustawowo mają zagwarantowany udział w tworzeniu elementów polityki miejskiej, poprzez obligatoryjnie ustalony przedmiotowy zakres zadań objętych konsultacjami społecznymi. Konsultacje społeczne to proces dialogu pomiędzy przedstawicielami a mieszkańcami, mający na celu poznanie zdania mieszkańców i w oparciu o nie podjęcie przez władze decyzji w sprawach publicznych. Konsultacje społeczne są jedną z form partycypacji obywatelskiej, czyli włączania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących życia publicznego. Podstawowym dokumentem określającym prowadzenie konsultacji społecznych jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z artykułem 4 ustawy zasadniczej „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” i „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”¹³.

Do 2018 r. konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy w zakresie budżetu obywatelskiego, tak jak konsultacje dotyczące innych spraw ważnych dla gminy, podlegały nadzorowi wojewodów. Po wejściu w życie artykułu 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, budżet obywatelski stał się częścią budżetu miasta, a procedura jego uchwalania stała się częścią składową uchwalania budżetu. Stąd właściwym organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budżetu obywatelskiego stały się regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z artykułem 86 ustawy o samorządzie gminnym oraz artykułem 11 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁴.

2. Budżet obywatelski jako szczególna forma konsultacji społecznych

Ustawy samorządowe definiują samorząd jako wspólnotę mieszkańców, z którą organy samorządu powinny, a w niektórych przypadkach muszą, konsultować podejmowane decyzje. Bezpośrednią podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie są przepisy ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz o samorządzie wojewódzkim.

Artykuł 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym głosi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Konsultacje społeczne nie dają jednak mieszkańcom bezpośredniego wpływu na decyzje, ponieważ są one zarezerwowane dla władz. Jako „sprawy

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

ważne” dla gminy ustawodawca uznał dotyczące m.in. planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁵, zasady prowadzenia polityki rozwoju¹⁶ oraz udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷. O innych obszarach objętych konsultacjami decydują władze.

Na tle powyższych rozważań o konsultacjach społecznych, szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski, co wynika wprost z treści artykułu 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ta szczególność wyraża się w tym, że w przeciwieństwie do innych obszarów konsultacji, te dotyczące budżetu obywatelskiego są dla władz samorządowych wiążące. Jest to znaczące tym bardziej, że budżet obywatelski stanowi część budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy sam budżet jednostki nie jest objęty obligatoryjnymi konsultacjami i brakuje ustawowego upoważnienia o konsultacjach w sprawie określenia przez mieszkańców kształtu części projektu budżetu gminy. Zgodnie z artykułem 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wyłączne prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu budżetu przysługuje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego¹⁸. Ponadto budżet obywatelski jako część budżetu gminy w żaden sposób nie jest uregulowany w ustawie o finansach publicznych, mimo że jest częścią planu finansowego gminy. Zgodnie z zasadą uprzedniości budżetu planowane do realizacji wydatki muszą zostać ujęte w budżecie jednostki. Może dojść również do sytuacji, gdy projekt realizowany w ramach budżetu obywatelskiego jest zadaniem wieloletnim. Wówczas w oparciu o artykuł 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych powinien zostać ujęty dodatkowo w wieloletniej prognozie finansowej i określać odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

1. nazwę i cel,
2. jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
3. okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
4. limity wydatków w poszczególnych latach,
5. limit zobowiązań¹⁹.

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie jednoznacznie podkreślają, że elementem konsultacji społecznych w samorządzie jest ich niewiążący charakter. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 lutego 2001 r. podkreślił wręcz różnicę między konsultacjami a referendum lokalnym,

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz.717).

¹⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658).

¹⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

¹⁹ Artykuł 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

wskazując na skutki zastosowania tych form udziału społeczeństwa. W referendum mieszkańcy gminy w drodze głosowania wyrażają swoją wolę co do rozstrzygnięcia sprawy. Po osiągnięciu wymaganej przewagi głosów wynik referendum jest rozstrzygający, a rada gminy niezwłocznie musi podjąć działania prowadzące do realizacji sprawy będącej przedmiotem referendum. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w konsultacji uzewnętrznia się opinia (życzenia, oczekiwania) mieszkańców, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy²⁰. Uznanie budżetu obywatelskiego za szczególną formę konsultacji społecznych kwestionuje tymczasem jedynie zasadę opiniodawczego charakteru konsultacji.

Przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego wprowadzone ustawą z 2018 roku mają zastosowanie od kadencji organów wyłonionych na lata 2018-2023. Zgodnie z przepisami utworzenie budżetu obywatelskiego stało się obowiązkowe w gminach będących miastami na prawach powiatu. Wysokość budżetu obywatelskiego dla gmin nie została określona, w przeciwieństwie do miast na prawach powiatu. W ich przypadku wysokość budżetu obywatelskiego została określona na co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Do kompetencji rady gminy należy określenie w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Rada gminy w pracując nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Do wymagań określonych przez radę gminy należą w szczególności:

1. wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696),
2. wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt,
3. zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania,
4. zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00.

Założyć należy, że skoro budżet obywatelski jest to część budżetu gminy, to w jego ramach mieszkańcy mogą składać projekty dotyczące zadań własnych gminy, wynikających wprost z ustawy o samorządzie gminnym. Nie jest zatem możliwe finansowanie poprzez budżet obywatelski zadań zleconych z zakresu administracji rządowej lub zadań innych jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych na podstawie porozumień. Są to bowiem zadania obce i powinny być finansowane ze środków podmiotu zlecającego lub powierzającego dane zadanie²¹. Zadania własne gminy zgodnie z artykułem 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmują w szczególności sprawy dotyczące:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
4. działalności w zakresie telekomunikacji,
5. lokalnego transportu zbiorowego,
6. ochrony zdrowia,
7. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
8. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
9. gminnego budownictwa mieszkaniowego,
10. edukacji publicznej,
11. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
12. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
13. targowisk i hal targowych,
14. zieleni gminnej i zadrzewień,
15. cmentarzy gminnych,
16. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
17. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
18. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

²¹ E. Gońda, *Tak zwany budżet obywatelski jako instrument alokacji środków publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 485, 2017, s. 171.

19. wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
20. promocji gminy,
21. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284),
22. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²².

Należy przyjąć, że mieszkańcy mogą złożyć projekt dotyczący każdego z ustawowo określonych zadań. Mogą być to zarówno projekty o charakterze twardym (budowlane) jak i tzw. miękkie np. szkolenia. Jedynym kryterium jest fakt, czy zgłaszany projekt mieści się w katalogu zadań własnych gminy. Niedopuszczalne jest zatem określenie przez radę gminy zakresu przedmiotowego budżetu obywatelskiego zawężonego do wybranych przez nią zadań gminy. Z drugiej jednak strony kluczowe jest, aby zgłaszany projekt był ogólnodostępny dla wszystkich mieszkańców gminy.

W przypadku tego warunku istotne jest zaznaczenie, że maksymalna liczba mieszkańców ustalona na 0,1% zaokrąglona powinna być zawsze w dół, z możliwością zastrzeżenia minimalnej liczby osób popierającej projekt.

Mieszkańcy powinni być poinformowani według jakich kryteriów projekt przez nich zgłoszony będzie oceniany. Podstawowym i praktycznie jedynym kryterium powinna być ocena formalna. Dokonywanie oceny merytorycznej wniosków pod kątem np. przydatności społecznej obarczone jest błędem uznaniowości i brakiem jednoznacznych kryteriów pozwalających ocenić projekt. Niemniej zgłoszone projekty wymagają weryfikacji merytorycznej w oparciu o poniższe kryteria:

1. ocenę formalnoprawną projektu,
2. możliwości realizacji projektów,
3. realną wycenę projektu i odniesienie jest do określonego limitu budżetu obywatelskiego,
4. koszty eksploatacji efektów projektu.

Powyższe czynności powinny być wykonywane przez specjalną komórkę urzędu. W praktyce gminy powołują np. komisję ds. budżetu obywatelskiego, składającą się z upoważnionych pracowników. Oceniając możliwości realizacji projektu poszczególne wydziały lub referaty urzędu powinny ze sobą współpracować, w celu podjęcia ostatecznej decyzji o zakwalifikowaniu projektu. Szczegółne wydaje się zwrócenie uwagi na wycenę projektu. Przy weryfikacji tego kryterium osoby odpowiedzialne powinny unikać odniesień do procedury zamówień publicznych, gdzie podstawowym kryterium jest najniższa cena. Oznacza to, że osoby oceniające nie powinny analizować, czy wybrany

²² Artykuł 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

projekt da się zrealizować taniej, tylko czy wycena dokonana przez autora projektu jest realna. Nie zmienia to faktu, że już w trakcie realizacji zadań objętych finansowaniem z budżetu obywatelskiego, może istnieć konieczność udzielania zamówień publicznych. Wówczas niezbędne będzie uwzględnienie, czy oferowana cena realizacji zamówienia jest wyższa czy niższa od wyliczonych kosztów projektu. Ma to znaczenie dla budżetu gminy i wydatków przeznaczonych na realizację konkretnego zadania z budżetu obywatelskiego. Skuteczność wdrażania budżetu obywatelskiego zależy od zabezpieczenia przez gminę środków na ten cel. Jeśli w budżecie zabraknie środków na dany projekt, nie ma możliwości jego realizacji nawet w sytuacji, gdy w trybie wyboru konkretnego zadania do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, założono jego realizację. Tym samym organ wykonawczy gminy ma prawo odmowy realizacji zadania.

Zasady głosowania nad złożonymi projektami powinny umożliwić każdemu mieszkańcowi pełny udział w procedurze. Naruszeniem tej zasady będzie zatem określenie głosowania wyłącznie poprzez wrzucenie karty do urny stojącej w urzędzie, w dodatku w godzinach pracy urzędu. Istnieje bowiem ryzyko, że ten sposób głosowania będzie ograniczony dla mieszkańców z odległych części gminy. Ustawodawca nie określił trybu głosowania, z tego względu gminy określają możliwość głosowania zarówno tradycyjnego jak i elektronicznego. Zagwarantowanie równości głosowania oznacza, że każdy mieszkaniec ma prawo do oddania identycznej liczby głosów. Bezpośredniość w przypadku budżetu obywatelskiego oznacza, że mieszkańcy sami dokonują w głosowaniu wyboru projektów przeznaczonych do realizacji, bez pośrednictwa innych osób. Nie jest możliwe zatem wybranie najpierw organu przedstawicielskiego mieszkańców, który w ich imieniu głosowałby nad wyborem projektów do realizacji.

Rada gminy podejmując uchwałę dotyczącą budżetu obywatelskiego może określić, czy mieszkańcy mogą głosować nad jednym projektem czy nad kilkoma projektami. Na podstawie wyników głosowania tworzona jest lista rankingowa projektów. Zazwyczaj do realizacji wybrane są te projekty, które uzyskały największą liczbę ważnych głosów. Gmina może ustalić również listę rankingową projektów. W uchwale rada gminy może zamieścić klauzulę obowiązującą w sytuacji, gdy zarezerwowane środki finansowe nie pozwalają na realizację kolejnego projektu z listy rankingowej. W takim przypadku do realizacji można przyjąć projekt będący na niższej pozycji na liście, którego koszty realizacji mieszczą się w kwocie pozostałej do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego. Jeśli w ramach realizacji projektów powstania nadwyżka finansowa, powinien zostać wskazany kolejny projekt z listy, którego koszty realizacji mieszczą się w kwocie do rozdysponowania.

W rozważaniach nad budżetem obywatelskim jako szczególną formą konsultacji społecznych istotną kwestią jest określenie osób uprawnionych do zgłaszania projektów i głosujących nad nimi. Ustawodawca w artykule 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym napisał wprost, że konsultacje odbywają się

z mieszkańcami. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani też nie odsyła w tym zakresie do innych aktów prawa. Mimo to we wielu gminach mieszkańców uprawnionych do procedury tworzenia budżetu obywatelskiego zawężano m.in. według miejsca zameldowania, ukończonych 18 lat czy posiadania pełnej zdolności do czynności prawnej. Orzeczenia sądów administracyjnych tymczasem wyraźnie podkreślają brak uprawnienia dla władz lokalnych do określenia osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. Jako przykład może posłużyć uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2011 r., w którym sąd podkreślił, że osoby uprawnione do udziału w konsultacjach zostały jednoznacznie wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i są to mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na obszarze gminy w zamiarem stałego pobytu²³. Oznacza to, że niedopuszczalne jest utożsamianie mieszkańca z osobą posiadającą czynne prawo wyborcze. Nie ma również żadnego ustawowego rozwiązania, które prawo udziału w konsultacjach pozbawiałoby np. osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw wyborczych czy obcokrajowców mieszkających na terenie gminy²⁴. Naczelny Sąd Administracyjny w 2002 roku uzasadnił w wyroku, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają równe prawo do równego traktowania przez władze publiczne, co wynika wprost z artykułu 32 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych mogą wynikać wyłącznie z ustawy, zatem ograniczenie przez władze lokalne osób uprawnionych do udziału w konsultacjach jest naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa²⁵. Na ogół mieszkańców, jako tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową wskazuje ponadto artykuł 16 Konstytucji RP. Tym samym władza lokalna, określając osoby uprawnione do udziału w konsultacjach społecznych, nie może uchwalić regulacji wykraczającej poza upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej zawartej w artykule 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Gminy zaskarżające wyroki WSA dowodziły, że w sprawie dotyczących uznania budżetów obywatelskich za formę konsultacji społecznych istnieje luka w prawie i niekonsekwencja ustawodawcy. Brak określenia w obowiązujących przepisach prawa kręgu podmiotów, które mogą brać udział w konsultacjach bez doprecyzowania minimum wieku uprawniającego do udziału w konsultacjach, powoduje, że teoretycznie mogą w nich uczestniczyć np. dzieci²⁶. Może również istnieć ryzyko naruszenia zasady bezpośredniości w procedurze głosowania nad projektami, ponieważ to rodzic może oddać głos za dziecko. Często były również przypadki, kiedy od mieszkańców wymagano podania numeru PESEL.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 116/02.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 czerwca 2018 r. II SA/Op 109/18.

Zakwestionowała to w 2019 roku Naczelna Izba Kontroli, argumentując, że konieczność podania numer PESEL wykluczała z prawa udziału w konsultacjach np. cudzoziemców mieszkających na terenie gminy²⁷. Podobne stanowisko przedstawia orzecznictwo sądów administracyjnych argumentując, że nr PESEL to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Nie obejmuje więc danych dotyczących miejsca zamieszkania²⁸.

Konsultacje społeczne przeprowadzane są również przez powiaty oraz województwa. W ustawach ustrojowych odnoszących się do tych jednostek samorządu terytorialnego brakuje jednak przepisu przewidującego obligatoryjność tworzenia budżetu obywatelskiego. Nie oznacza to jednak, że władze powiatu lub województwa nie mogą zdecydować o wyodrębnieniu części budżetu na realizację projektów obywatelskich. W takim przypadku brak odpowiednika artykułu 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w ustawie o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa nie będzie zwalniał władz samorządowych tych jednostek od obowiązku związania z wolą mieszkańców.

Podsumowanie

Budżet obywatelski jest narzędziem umożliwiającym mieszkańcom współdecydowanie o części wydatków publicznych. Włączenie społeczności lokalnej w proces decyzyjny dotyczący budżetu oznacza również ponoszenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Budżet obywatelski został uznany za szczególną formę konsultacji społecznych. Szczegółość ta wyraża się tym, że wynik głosowania mieszkańców jest dla władz lokalnych wiążący. Odróżnia to budżet obywatelski od innych form konsultacji społecznych, które mają charakter opiniodawczy, a władze lokalne w żaden sposób nie są związane wynikiem tych konsultacji. Wynik głosowania mieszkańców nad propozycjami zgłoszonymi do budżetu obywatelskiego jest dla władz lokalnych jednoznaczną informacją o projektach przeznaczonych do realizacji. Organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej w żadnym stopniu nie mogą zmieniać kształtu zadań przyjętych do budżetu.

Należy rozważyć, czy budżet obywatelski, będący od 2018 roku częścią planu finansowego jednostki samorządu terytorialnego nie powinien być regulowany na podstawie odrębnej ustawy. Przy takim rozwiązaniu istnieje jednak obawa o nadmierne zbiurokratyzowanie idei budżetu obywatelskiego, co może znacząco wpłynąć na stopień zaangażowania mieszkańców. Nieprecyzyjne jest

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Warszawa 2019, s. 28.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016, sygn. akt IV SA/GI 540/16.

również traktowanie budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych. Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie konsultacji społecznych, wskazuje, że procedura zgłaszania projektów obywatelskich i głosowania nad nimi jest bardziej zbliżona do referendum lokalnego. Tym bardziej, że to wynik referendum lokalnego jest wiążący dla władz samorządowych, w przeciwieństwie do konsultacji. Warty podkreślenia wydaje się również fakt, że konsultacje społeczne dotyczące innych zagadnień nie cieszą się aż takim zainteresowaniem jak budżety obywatelskie.

Budżet obywatelski jest rodzajem umowy społecznej, jaką mieszkańcy zawierają z władzą lokalną. Budżet obywatelski nie jest jednak narzędziem doskonałym w demokracji partycypacyjnej. Przekonanie, że przyznanie mieszkańcom prawa do współdecydowania o kształcie budżetu będzie odpowiedzią na ich potrzeby, jest błędne. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy składający się z różnych grup społecznych, o sprzecznych często interesach. Gmina nie powinna zatem ograniczyć swojej roli do samego utworzenia budżetu obywatelskiego, ale również powinna opracować proces zarządzania konfliktami społecznymi oraz cyklu spotkań umożliwiających dyskusję nad projektami zgłoszonymi do realizacji.

Literatura

1. Abers R., Brandão I., King R., Votto D., *Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change*, World Resources Report Case Study, Waszyngton 2018, <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining> (dostęp 25 kwietnia 2020 r.).
2. Abers R., *From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil*, Latin American Perspectives 1996 tom 23, s. 35-53, 1996, https://www.researchgate.net/publication/249692964_From_Ideas_to_Practice_The_Partido_dos_Trabalhadores_and_Participatory_Governance_in_Brazil (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).
3. Bhatnagar D., Rathore A., Moreno T. i in., *Participatory budgeting in Brazil. Empowerment case studies*, Waszyngton 2003, <http://documents.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/Participatory-budgeting-in-Brazil> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).
4. Gońda E., *Tak zwany budżet obywatelski jako instrument alokacji środków publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 485, s. 169-177, 2017.
5. Górski R., *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, wyd. Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań – Kraków 2005.
6. Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
7. Kraszewski M., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

8. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Trykozko R., *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego*
<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Ekspertyza-dotyczaca-mozliwosci-wprowadzania-budzetu-obywatelskiego-w-miastach.pdf> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).

Akty prawne

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. *Ustawa z dnia 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).
3. *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).
4. *Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim*, (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).
5. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
6. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
7. *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227).
8. *Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).
9. *Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 116/02.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11.

Participatory budgeting as a form of citizens' involvement in public affairs at a local level

The present work concerns participatory budgeting as a specific form of social consultations. In the Local Governments Acts there are no regulations pertaining to participatory budgeting. Neither the Public Finance Act refers to participatory budgeting even though the latter is a part of financial schemes of Polish municipalities. The fundamental question is when the results of citizens' voting abiding for the local authorities.

mgr Joanna Radzioch¹
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019

Streszczenie

Budżet partycypacyjny jest istotnym narzędziem służącym rozwojowi udziału społeczeństwa we współdecydowaniu o otoczeniu. Implikacja tego rozwiązania stała się popularnym zjawiskiem. Ze względu na uwarunkowania prawne, gmina może sama decydować o formie funkcjonującego modelu budżetu partycypacyjnego. Celem prezentowanych analiz jest ocena funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019, a więc we wszystkich dotychczasowych edycjach. Autorka zaprezentuje zmiany w organizacji budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu, a także odniesie się do danych zawartych w raportach z jego funkcjonowania.

Słowa kluczowe

budżet partycypacyjny; samorząd terytorialny; partycypacja; Wrocław

Wstęp

Uczestnictwo obywatelskie oraz współdecydowanie o sprawach publicznych są cechami systemów demokratycznych². Dlatego tak istotny jest rozwój narzędzi służących aktywizowaniu postaw obywatelskich, które scharakteryzować można jako samodzielne działania, których celem jest dobro wspólne³, a także rozpowszechnianie wiedzy o funkcjonowaniu narzędzi związanych z uczestnictwem mieszkańców w działaniach podejmowanych przez władzę lokalną. Partycypacja publiczna jest każdą społeczną i polityczną praktyką, przy pomocy której obywatele wpływają na sprawy publiczne⁴. Zgodnie z przedstawioną definicją praktykami takimi będą działania, które angażują

¹ Praca powstała pod opieką prof. UAM dra hab. Pawła Antkowiaka z Zakładu Badań Władzy Lokalnej Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² Kancelaria Senatu, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowania tematyczne*, Warszawa 2014, s. 3.

³ Kancelaria Senatu, *Spółczesność obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne*, Warszawa 2019, s. 5.

⁴ Kancelaria Senatu, *Konsultacje społeczne...*, op. cit., s. 4; za: M. Pares, H. March, *Short Guides for Citizen Participation 3. Guide to Evaluating Participatory Processes, government of Catalonia, department of governance and institutional relations innovation and democratic Quality programme*, Barcelona, 2013.

mieszkańców w procesy mające na celu ukształtowanie życia publicznego. Czynności te odbywać się mogą na różnych poziomach administracyjnych. Wśród popularnego narzędzia partycypacji publicznej można wyróżnić konsultacje społeczne, w katalog których wpisuje się idea tworzenia budżetów partycypacyjnych na poziomie samorządu lokalnego.

Samorząd gminny w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy ma możliwość przeprowadzenia na swoim terytorium konsultacji z mieszkańcami, których szczególną formę stanowi budżet obywatelski⁵. Jego istotą jest przeprowadzenie bezpośredniego głosowania przez mieszkańców gminy, dzięki czemu mogą oni zdecydować o części wydatków budżetu gminy poprzez wybór projektów przeznaczonych do realizacji ze środków publicznych. Wprowadzenie tego narzędzia pozwala obywatelom na możliwość uczestnictwa w decydowaniu o sposobie wydatkowania części środków z budżetu gminy, co w założeniu ma stanowić oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych⁶.

Miastem w Polsce, które wprowadziło instytucję budżetu obywatelskiego jako pierwsze był Sopot, gdzie tę formę partycypacji publicznej zaimplementowano już w 2011 roku. Dopiero w późniejszych latach popularność rozwiązania zaczęła rosnać, a kolejne gminy tworzyły swoje budżety. W 2013 roku pomysł ten został wprowadzony w Łodzi, w której przeznacza się jedną z największych kwot w Polsce na realizację zadań wybranych przez mieszkańców w drodze bezpośredniego głosowania w budżecie partycypacyjnym. W tym samym roku rozwiązanie wprowadził też Wrocław. Początkowo budżet obywatelski, którego funkcjonowanie przypominało procedurę referendum powodowało złudne wrażenie podejmowania wiążących decyzji, przez co sądy administracyjne rozpatrywały wiele skarg dotyczących tego narzędzia⁷.

Większość gmin wprowadzała czteroetapowy model prac zainicjowany przez Sopot. Jest on podzielony na poszczególne etapy:

1. wprowadzenie rozwiązania prawnego w postaci uchwały rady, które określa wielkość budżetu oraz procedury funkcjonowania;
2. ustanowienie sposobu zgłaszania projektów przez mieszkańców;
3. ustanowieniu sposobu weryfikacji projektów w zakresie merytorycznym czy prawnym;
4. zdecydowaniu o sposobie przeprowadzenia głosowania przez mieszkańców, na podstawie którego tworzy się ostateczne listy rankingowe dla zgłoszonych projektów⁸.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 5a (Dz. U. 2019.0.506 t.j.).

⁶ D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i prawo finansowe”. vol. 1(17), Warszawa.

⁷ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja Batorego, Warszawa, s. 2.

⁸ Ibidem.

W pracy przedstawione zostaną zasady organizacji budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019 z uwzględnieniem charakterystyki głosujących (podział na wiek, płeć). Celem prezentowanych analiz jest ocena funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019. W artykule zwrócono szczególną uwagę na kwestię odsetka głosów nieważnych, popularności rozwiązania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu oraz dysproporcje w zakresie płci i wieku głosujących. Dzięki wykorzystaniu analizy treści autorka odpowiedziała na pytania dotyczące nieproporcjonalności tych czynników w poszczególnych latach. Ponadto, w pracy podjęta została problematyka zmiany organizacji funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w badanych latach. Autorka scharakteryzowała, jak zmieniała się liczba oddanych głosów, czy popularność głosowania tradycyjnego zmalała czy też zwiększyła się, a także w jakich kategoriach wiekowych znajdują się osoby, które głosują najczęściej. W artykule zastosowano analizę treści, wykorzystano dokumenty prawne dotyczące funkcjonowania budżetów partycypacyjnych w Polsce oraz w samym Wrocławiu oraz raporty dotyczące funkcjonowania narzędzia w tej gminie w latach 2013-2019.

1. Zasady funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu

Na przestrzeni analizowanych lat zmieniały się zasady organizacji budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu. Porównanie zmian, jakie zaszły w regulaminie jest istotne dla wyjaśnienia pewnych prawidłowości wynikających z głosowania.

Pierwsza edycja budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu została zorganizowana w 2013 r. Model funkcjonowania opierał się na rozwiązaniu wprowadzonym już wcześniej w Sopocie. Implikacja znanego modelu miała ułatwić organizację pracy. Uprawnionymi do głosowania w konsultacjach społecznych zostali tylko pełnoletni mieszkańcy miasta. Koszt zgłaszanego projektu nie mógł przekroczyć 500.000,00 zł, a cały budżet przeznaczony na wszystkie projekty wynosił 2.000.000,00 zł. Zgodnie z zapisami regulaminu środki mogły być przeznaczone na „małe projekty”. Propozycję projektu mogła zgłosić grupa mieszkańców Wrocławia lub organizacja pozarządowa działająca na terenie miasta. W regulaminie nie wyjaśniono jednak, jak duża może być grupa zgłaszających⁹.

Zgłoszone projekty podlegały dwustopniowej weryfikacji: formalnej oraz merytorycznej. Wnioski niespełniające wymogów formalnych określonych w formularzu, wypełnianym przy zgłaszaniu projektu, nie były poddawane dalszej ocenie. Spośród zweryfikowanych projektów Zespół Opiniujący wybierał 20, które zostały później poddane konsultacji. W skład zespołu wchodził:

⁹ https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/8563/WBO2013_zasady.pdf (dostęp 23.01.2020).

- a) przedstawiciel Prezydium Rady Miejskiej Wrocławia wskazany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej;
- b) przewodniczący komisji Infrastruktury Komunalnej ds. Osiedli; Sportu i Rekreacji Miasta Wrocławia;
- c) po jednym przedstawicielu departamentów Urzędu Miejskiego Wrocławia odpowiedzialnych za merytoryczną stronę realizacji zgłoszonych projektów;
- d) przedstawiciel Wrocławskiej Rady Pożytku Publicznego¹⁰.

Głosowanie nad projektami trwało od 4 do 17 czerwca 2013 r. Każdemu uprawnionemu przysługiwało prawo wyboru maksymalnie 5 projektów. Mieszkańcy mieli dwie możliwości na oddanie głosu:

- a) metodą tradycyjną (formularz papierowy) w punktach konsultacyjnych zorganizowanych na terenie miasta;
- b) w formie elektronicznej, poprzez przygotowany formularz na stronie internetowej www.wroclaw.pl¹¹.

W drugim roku organizacji budżetu partycypacyjnego zmieniły się zasady funkcjonowania. Przede wszystkim miasto zwiększyło środki, które zostały zabezpieczone na poczet realizacji wybranych projektów. W tej edycji do rozdysponowania było aż 20.000.000,00 zł, a koszt jednego projektu nie mógł przekroczyć 1.500.000,00 zł. Zgłaszane projekty mogły mieć charakter inwestycyjny, remontowy oraz w zakresie utrzymania, ale nie mogły dotyczyć infrastruktury nienależącej do Wrocławia. Prawo zgłaszania projektu zostało przyznane jednej osobie, a nie jak rok wcześniej grupie. Osoba, której nazwisko widniało na formularzu zgłoszeniowym zyskała miano „lidera projektu”. W 2014 r. projekty również podlegały ocenie formalnej oraz merytorycznej, jednak na tym etapie nie tworzone specjalnego zespołu, a przesyłano projekty do odpowiednich komórek Urzędu Miejskiego Wrocławia. Projekty niespełniające kryteriów formalnych były odrzucane. Jeśli weryfikacja przez komórki urzędu kończyła się negatywnie, liderzy projektu proszeni byli o konsultacje (dostępne w co najmniej 10 punktach miasta) tak, aby mogli zdecydować o naniesieniu poprawek lub wycofaniu, a nawet połączeniu kilku zbliżonych projektów w jeden. Dopiero na tym etapie projekty zostały poddane pod opinię Zespołu Opiniującego, którego skład uległ zmianie w stosunku do wcześniejszej edycji. Wśród członków znaleźli się:

- a) Przewodniczący Komisji ds. Osiedli Rady Miejskiej Wrocławia;
- b) przedstawiciele Rady Miejskiej Wrocławia wskazani przez Przewodniczącego Rady Miejskiej;

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

- c) przedstawiciele departamentów Urzędu Miejskiego Wrocławia odpowiedzialnych za merytoryczną stronę realizacji zgłoszonych projektów;
- d) przedstawiciel Wrocławskiej Rady Pożytku Publicznego;
- e) lider projektu, który w edycji budżetu partycypacyjnego z 2013 r. uzyskał największą liczbę głosów¹².

Analogicznie, jak rok wcześniej uprawnieni do głosowania byli pełnoletni mieszkańcy gminy, którzy mieli możliwość głosowania tradycyjnego oraz elektronicznego. W tej edycji można było wybrać maksymalnie trzy projekty (ibidem). Wszystkie projekty zostały podzielone na trzy grupy, spośród których do realizacji oddano te z największą liczbą głosów, aż do wyczerpania środków:

- a) projekty nieprzekraczające 100.000,00 zł (w budżecie zabezpieczono na nie 5.000.000,00 zł);
- b) projekty o wartości pomiędzy 100.000,00 zł a 500.000,00 zł (w budżecie uwzględniono 8.000.000,00 zł na zwycięskie projekty);
- c) projekty o wartości między 500.000,00 a 1.500.000,00zł (w budżecie zaplanowano 7.000.000,00 zł na te projekty).

W trzeciej edycji budżetu partycypacyjnego mieszkańcy Wrocławia ponownie mogli współdecydować o wydaniu 20.000.000,00 zł ze środków publicznych. Jednocześnie podniesiono maksymalną wartość jednego projektu do 2.000.000,00 zł. W roku 2015 uwzględniono, że w ramach budżetu partycypacyjnego można zgłaszać projekty inwestycyjne, remontowe oraz w zakresie utrzymania mienia gminnego, bądź zlokalizowane na terenach gminnych. Analogicznie do roku poprzedniego tylko jedna osoba mogła być wskazana jako zgłaszająca ideę, a proces weryfikacji odbywał się dwustopniowo – poprzez komórki urzędu oraz przez możliwość konsultacji między autorami a urzędnikami. Projekty nie były już jednak poddawane pod ocenę Zespołu Opiniującego¹³. Zarządzeniem nr 232/15 z dnia 15 stycznia 2015 r. Prezydent Wrocławia powołał Wrocławską Radę ds. Budżetu Obywatelskiego. W dokumencie imiennie zostały wskazane osoby do realizacji zadań z zakresu budżetu partycypacyjnego. Zgodnie z zapisami dokumentu są to „przedstawiciele liderów Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, radni Rady Miejskiej Wrocławia oraz osób wskazanych przez Prezydenta Wrocławia na okres dwuletniej kadencji”¹⁴.

Regulamin budżetu partycypacyjnego w roku 2015 przewidywał podział projektów ze względu na trzy progi kwotowe. Każdy pełnoletni mieszkaniec mógł oddać trzy głosy, wybierając po jednym projekcie w każdej kategorii:

- a) projekty małe nieprzekraczające 150.000,00 zł;
- b) projekty średnie o wartości między 150.000,00 zł a 500.000,00 zł;

¹² <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wbo-2014-zasady> (dostęp 23.01.2020).

¹³ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2015> (dostęp 24.01.2020).

¹⁴ Zarządzenie nr 232/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie powołania składu osobowego składu Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego.

- c) projekty duże o wartości między 500.000,00 zł a 2.000.000,00 zł.

W kolejnej edycji budżetu partycypacyjnego wzrosły środki przeznaczone przez gminę na realizację zwycięskich projektów. W 2016 r. do rozdysponowania przeznaczono 25.000.000,00 zł. W regulaminie wskazano, że zgłaszane pomysły muszą spełniać trzy kryteria:

- a) charakter projektu musi być inwestycyjny, remontowy, w zakresie utrzymania, dotyczący mienia gminnego lub zlokalizowany na terenach gminnych;
- b) jego realizacja odbędzie się w 2017 r.;
- c) musi on być ogólnodostępny dla mieszkańców Wrocławia¹⁵.

W 2016 r. po raz pierwszy we Wrocławiu nastąpił podział na projekty o charakterze ogólnomiejskim, które dotyczyły całego miasta lub więcej niż jednego rejonu oraz rejonowym, a więc adresowanych do mieszkańców konkretnego osiedla lub kilku osiedli zgodnie z podziałem na rejon. Podział ten spowodował wyszczególnienie 14 rejonów w mieście. Każdy z nich miał do wykorzystania pulę 1.500.000,00 zł na projekty małe (do 250.000,00 zł) oraz duże (do 750.000,00 zł). Decyzję odnośnie przyporządkowania projektu do kategorii rejonowej lub ogólnomiejskiej podejmował lider – osoba zgłaszająca pomysł. Pula środków na projekty ogólnomiejskie wynosiła 4.000.000,00 zł, a wartość projektu nie mogła przekroczyć 1.000.000,00 zł¹⁶.

Projekty przechodziły proces weryfikacji analogicznie do roku poprzedniego. Zmianą było wprowadzenie 14 (zamiast 10) punktów konsultacyjnych. Ponadto, edytowanie projektu, a więc czynności dotyczące dokonania korekt wskazanych przez opiniujących, nie mogły dotyczyć jednocześnie zmiany lokalizacji oraz zakresu projektu¹⁷.

Głosowanie odbywało się zarówno tradycyjnie, jak i elektronicznie. Po raz pierwszy współdecydować mogły osoby, które ukończyły 16 rok życia. Każdy głosujący miał do dyspozycji 4 głosy: 2 na projekty ogólnomiejskie oraz 2 na rejonowe. Ponadto, w regulaminie pojawił się zapis, że wymagane jest osiągnięcie 100 głosów, aby projekt został skierowany do realizacji¹⁸.

Wskazać należy, że w edycji budżetu partycypacyjnego w roku 2016 na stronie miasta pojawił się przykładowy cennik, który można uwzględnić przy wypełnianiu formularzy¹⁹. Jest to innowacyjne rozwiązanie w porównaniu do poprzednich edycji, które powinno ułatwiać mieszkańcom tworzenie projektów. Ponadto, w roku tym wprowadzono również ewaluację budżetu, której istota opierała się na wypełnieniu ankiet przez głosujących. Wśród poruszonych

¹⁵ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/dokumenty/1688/zasady-WBO2016.pdf>
(dostęp 24.01.2020).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-edycja-2016>
(dostęp 24.01.2020).

aspektów pojawiły się takie pytania jak: „Jakie jest pani/pana zdanie na temat formuły budżetu obywatelskiego?”, „Jak ocenia pani/pan podział Wrocławia na rejony i przypisanie do nich określonych kwot?”, „Jaką rolę pani/pana zdaniem podczas weryfikacji projektów powinna odgrywać rada osiedla?”²⁰. Prowadzenie ewaluacji oraz proponowane zmiany w budżecie partycypacyjnym są konsekwencją prac grupy roboczej „Wrocław Rozmawia”, która opiera się na współpracy Fundacji Dom Pokoju oraz Biura ds. Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia²¹.

W 2017 r. nie zwiększono środków finansowych przeznaczonych na organizację budżetu partycypacyjnego. Od tego roku projekty o charakterze remontowym nie były już uwzględniane. Pozostawiono podział na projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe. Sposób podziału funduszy, a także postępowanie związane ze zgłaszaniem oraz weryfikacją projektów nie uległy zmianie względem roku poprzedniego²². W związku z wygaśnięciem kadencji Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego dokonano zmiany osobowej²³. Zachowano zasady głosowania ustalone w 2016 roku²⁴.

Edycja budżetu partycypacyjnego zorganizowana w 2018 r. zakładała przeznaczenie 25.000.000,00 zł na realizację projektów. Innowacją było wprowadzenie sumy przeznaczonej na zabytki. Kwota ta wynosiła 250.000,00 zł. Projekty realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego musiały spełnić następujące warunki:

- a) mieć charakter inwestycyjny, dotyczący mienia gminnego bądź zlokalizowane na terenach gminnych;
- b) mieć możliwość realizacji w roku budżetowym 2019;
- c) być ogólnodostępne dla wszystkich mieszkańców Wrocławia²⁵.

W ramach tej edycji budżetu obywatelskiego wyróżniono nie tylko projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe, ale także zabytkowe. Celem tego ostatniego była opieka nad dziedzictwem kulturowym Wrocławia i utrwalenie jego wartości poprzez odnowienie, zabezpieczenie lub odtworzenie. Wartość projektu, którego charakter jest zabytkowy nie mogła przekroczyć 100.000,00 zł²⁶. Proces zgłaszania i weryfikacji projektów przebiegał jak w latach ubiegłych. Jedyna

²⁰ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/ankieta-wyniki-2016> (dostęp 24.01.2020).

²¹ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/analiza-wbo-2016-nowe-zasady-dla-wbo-2017> (dostęp 24.01.2020).

²² <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2017> (dostęp 24.01.2020).

²³ Zarządzenie nr 6303/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie powołania składu osobowego Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego; Zarządzenie nr 6544/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 marca 2017 r. zmieniające zarządzenie nr 6303/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie powołania składu osobowego Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego.

²⁴ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2017> (dostęp 24.01.2020).

²⁵ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2018-zasady> (dostęp 24.01.2020).

²⁶ Ibidem.

zmiana pojawiła się w głosowaniu, gdzie przyznano każdemu uprawnionemu 5 głosów: 2 na projekty ogólnomiejskie, 2 na rejonowe oraz 1 na zabytkowy²⁷.

W roku 2019 budżet partycypacyjny ponownie wyniósł 25.000.000,00 zł, jednak zdecydowano się zastosować inny podział projektów. Można było zgłaszać je w dwóch kategoriach: osiedlowe (obejmował tylko jedno osiedle) i ponadosiedlowe. Ten drugi rodzaj musiał objąć obszar więcej niż jednego osiedla, a maksymalna wartość projektu nie mogła przekroczyć 2.000.000,00 zł. Ponadto, taki projekt mógł dotyczyć wyłącznie:

- a) parków, skwerów, terenów zielonych lub zieleni przyulicznej;
- b) instalacji, obiektów lub terenów rekreacyjnych bądź sportowych;
- c) infrastruktury związanej ze zrównoważoną mobilnością²⁸.

Po raz pierwszy w trakcie trwania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu, określono w zasadach dotyczących jego funkcjonowania, że każdy mieszkaniec Wrocławia może zgłaszać dowolną liczbę projektów. Wcześniej nie było wskazania liczby. Ponadto, do każdego projektu należało dostarczyć listę poparcia z podpisami przynajmniej dwóch osób. Z zasad zniknął z kolei zapis, który wprowadzał Wrocławską Radę ds. Budżetu Obywatelskiego. W tej edycji to odpowiednie merytorycznie komórki Urzędu Miejskiego Wrocławia były odpowiedzialne za cały proces weryfikacji projektów. Nie wycofano się jednak z prowadzenia konsultacji umożliwiających autorom naniesienie poprawek do projektów²⁹.

Nowym rozwiązaniem było wprowadzenie prawa wyborczego dla każdego mieszkańca Wrocławia – niezależnie od wieku. Ponadto, każdy głosujący mógł zagłosować na jeden projekt osiedlowy i jeden ponadosiedlowy. Pozostawiono kryterium uzyskania minimum 100 głosów, aby zrealizować projekt, a środki finansowe dysponowane były aż do wyczerpania puli³⁰.

2. Popularność budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu

Na rysunku 1 przedstawiono dane dotyczące liczby oddanych głosów w badanych latach. Podkreślić należy, że druga edycja budżetu partycypacyjnego wiązała się z ogromnym wzrostem liczby głosujących. Można wiązać to z zaznajomieniem się mieszkańców z zasadami funkcjonowania tej formy konsultacji społecznych oraz dotarciem do informacji medialnych z poprzedniej edycji. Zapoznanie się z zasadami organizacji mogło sprawić, że dla mieszkańców budżet stał się bardziej zrozumiały.

Pomimo rosnącego zainteresowania budżetem partycypacyjnych w początkowych latach jego funkcjonowania, od roku 2016 liczba głosujących

²⁷ Ibidem.

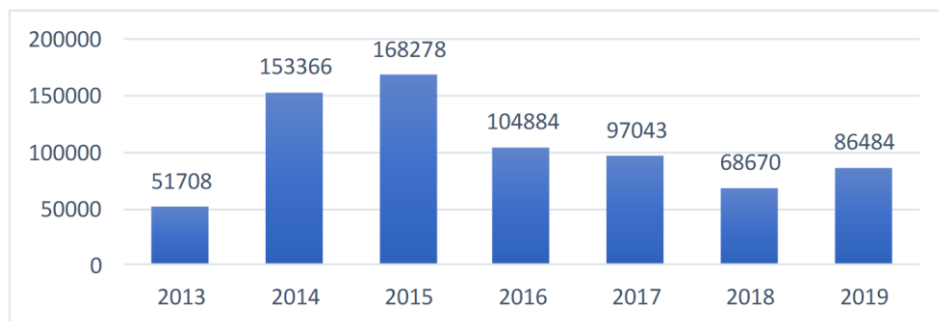
²⁸ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2019-zasady> (dostęp 24.01.2020).

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

zaczęła spadać. Tendencja ta utrzymywała się aż do 2018 roku. Rok później liczba głosujących wzrosła o niespełna 20.000. Należy tutaj podkreślić, że w latach 2013-2015 uprawnionymi do oddania głosu byli tylko pełnoletni mieszkańcy gminy. W edycjach 2016-2018 głosować mogły również osoby w wieku 16-18 lat. Z kolei w roku 2019 podejmować decyzję mogli wszyscy mieszkańcy gminy – niezależnie od wieku.

Rys. 1. Liczba głosów oddanych w budżecie partycypacyjnym we Wrocławiu w latach 2013-2019

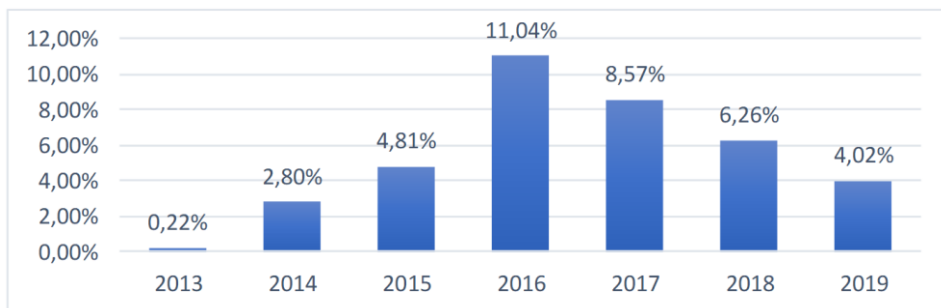


Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski> (dostęp 20.01.2020).

Niski udział obywateli w głosowaniu w 2016 roku i latach późniejszych może być związany z dokonaniem podziału na projektu ogólnomiejskie i rejonowe (w następnych edycjach również osiedlowe i ponadosiedlowe). Istnieje możliwość, że nowe reguły były nieczytelne dla mieszkańców i spowodowały, że osoby uprawnione do głosowania rezygnowały z udziału. Należy jednocześnie wskazać, że w roku 2016 uprawnienia do głosowania uzyskały osoby, które ukończyły 16 rok życia (wcześniej tylko pełnoletni). Natomiast w roku 2019 mogli głosować wszyscy mieszkańcy gminy – niezależnie od wieku.

Na rysunku 2 przedstawiono procent głosów nieważnych w stosunku do wszystkich głosów oddanych w danej edycji budżetu partycypacyjnego. Zauważyć należy, że w roku 2016 ponad 11% głosów uznano za nieważne. Jest to wysoka liczba w stosunku do innych lat. Rok 2016 był trzecim, co do liczby oddanych w budżecie partycypacyjnym głosów, dlatego szczególnie zaskakuje taki udział głosów nieważnych. Istnieje możliwość, że tak wysoki wynik związany jest z podziałem na projekty ogólnomiejskie i rejonowe. Ta nowość w budżecie obywatelskim mogła spowodować, że mieszkańcy nie byli świadomi, w jaki sposób mają zagłosować poprawnie.

Rys. 2. Procent głosów nieważnych w budżecie partycypacyjnym we Wrocławiu w latach 2013-2019

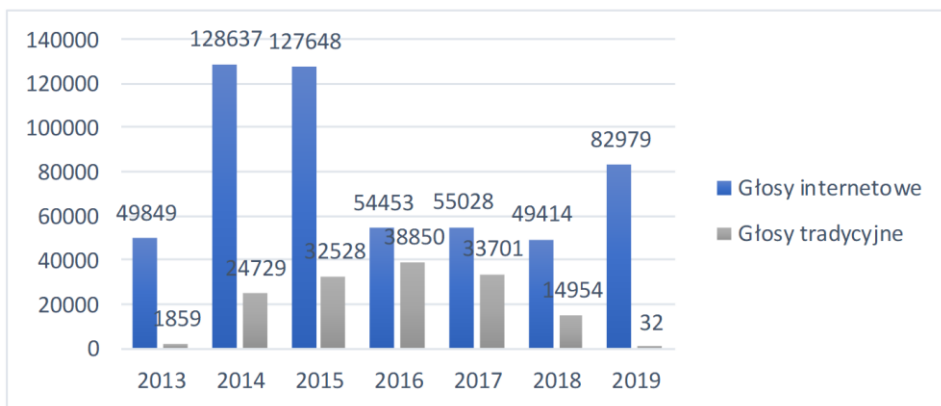


Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski> (dostęp 20.01.2020).

W pierwszym roku funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu odnotowano tylko 0,22% oddanych głosów nieważnych. Jest to najniższy wynik we wszystkich edycjach prowadzonych konsultacji społecznych.

Podkreślić należy, że żaden z regulaminów i zbioru zasad dotyczących organizacji budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu nie wskazywał na przyczyny, jakie kwalifikują głos jako nieważny.

Rys. 3. Porównanie liczby głosów ważnych oddanych przez Internet oraz w formie papierowej w latach 2013-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski> (dostęp 20.01.2020).

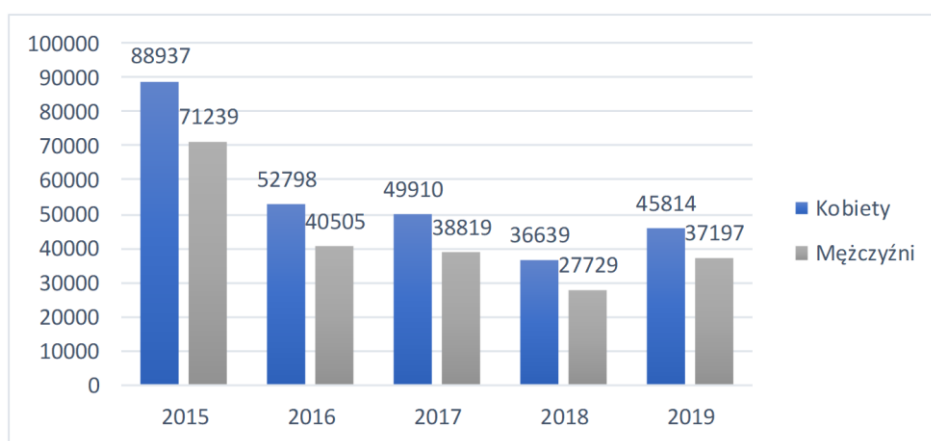
Dzięki danym przedstawionym na rysunku trzecim scharakteryzować można udział procentowy (z zaokrągleniem do części dziesiętej) głosów tradycyjnych:

- 2013 r. – 3,60%;
- 2014 r. – 16,12%;
- 2015 r. – 20,31%;

- 2016 r. – 41,64%;
- 2017 r. – 37,98%;
- 2018 r. – 23,23%;
- 2019 r. – 0,04%.

Zastanawiający jest wzrost udziału głosów tradycyjnych w latach 2013-2016. Pomimo rosnącego w Polsce dostępu do Internetu, wielu mieszkańców zdecydowało się na tradycyjną formę oddania głosu. Wskazać również należy, że tendencja ta została złamana i w 2019 r. głosów papierowych oddano jedynie 32, co stanowi 0,04% ogółu głosów.

Rys. 4. Porównanie liczby głosów oddanych przez kobiety i mężczyzn w latach 2015-2019³¹



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski> (dostęp 20.01.2020).

Wśród głosujących w budżecie partycypacyjnym we Wrocławiu dominują kobiety. Niezależnie od edycji budżetu partycypacyjnego, mężczyźni stanowią mniejszość wśród głosujących. Sfeminizowanie udziału może być zależne od faktu, że we Wrocławiu żyje więcej kobiet niż mężczyzn, co może przekładać się na wyniki wyborów (Statystyczne Vademecum Samorządowca, 2019).

W budżecie obywatelskim we Wrocławiu osobami oddającymi głos są ludzie młodzi oraz w średnim wieku. Większość głosów oddana została przez osoby pomiędzy 19 a 50 rokiem życia. Należy jednak podkreślić, że bardzo ważne jest to, aby wyniki głosowania w budżecie partycypacyjnym odzwierciedlały potrzeby ogółu społeczeństwa, a zatem warto zaangażować osoby młodsze i starsze w prace związane z funkcjonowaniem narzędzia. Pomoc w rozwoju budżetu partycypacyjnego mogą stanowić odpowiednio zaplanowane programy edukacyjne.

³¹ W latach 2013 i 2014 miasto Wrocław nie prowadzono takiej statystyki.

Tab. 1. Liczba głosujących w budżecie partycypacyjnym z podziałem na wiek³²

Rok\Wiek głosujących	<18	19-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	>90
2015		54052	39575	20577	18541	17423	6613	3069	320
2016	1942	24988	26772	12745	9691	11233	4155	1648	26
2017	1902	21496	27330	13320	9013	10225	3698	1579	164
2018	893	8442	22386	10599	5420	7016	2510	966	108
2019	15241	15940	26586	11466	4766	5984	2159	727	132

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/rozprawia/wroclawski-budzet-obywatelski> (dostęp 20.01.2020).

W 2016 roku we Wrocławiu umożliwiono oddanie głosu osobom od 16 roku życia. Wcześniej prawo do głosowania przysługiwało jedynie pełnoletnim mieszkańcom miasta. W 2019 r. rozszerzono katalog osób uprawnionych do współdecydowania o wydatkowaniu części funduszy publicznych. W związku z tym w tej edycji udział w głosowaniu mógł wziąć każdy mieszkaniec gminy – niezależnie od wieku. Jak można zauważyć ze statystyk, rozwiązanie to sprawiło, że wzrosła liczba głosujących poniżej 18 roku życia (trzecia najsilniejsza grupa głosujących). Należy jednak mieć na uwadze, że rozwiązanie to sprawia, że współdecydują osoby, które nie mają świadomości wyboru. Decyzje podejmują zapewne dorośli z najbliższego otoczenia. Jednak w najmłodszej grupie głosujących aż 3.805 głosów należało do osób w przedziale wiekowym 0-3 lata, a 8.389 do dzieci w wieku 4-12 lat.

W związku z zaprezentowanymi faktami należy ewaluować budżet zgodnie ze zgłaszanymi propozycjami oraz starać się dopasowywać do oczekiwań mieszkańców. Przykładem może być rozwiązanie wprowadzone w niemieckiej Kolonii, gdzie utworzono linię call center oraz dyżury w urzędzie w terminach i godzinach dopasowanych tak, aby mieszkańcy po pracy mogli korzystać z pomocy urzędników. Stworzony został również specjalny zespół, który koordynował działania związane z budżetem partycypacyjnym. Ponadto, model prezentowany w Kolonii zakłada dotarcie do jak największej liczby uprawnionych do głosowania (w tym również osób wykluczonych) oraz całkowitą przejrzystość finansową. Jest ona osiągnięta głównie poprzez spotkania władz miejskich z mieszkańcami, kiedy to prezentowane są raporty z funkcjonowania budżetu partycypacyjnego.

Model budżetu partycypacyjnego, który został wprowadzony w Porto Alegre został przeniesiony do Polski w ograniczonym zakresie. Zmniejszono rolę konsultacji z mieszkańcami, nie stworzono specjalistycznych delegatur. Model implikowany we Wrocławiu ulega zmianom prawie co roku. Pewne pomysły ulegają modernizacji, pojawiają się nowe. Zmiany zapisów prawnych mogą

³² W latach 2013 i 2014 miasto Wrocław nie prowadzono takiej statystyki.

budzić u mieszkańców niezadowolenie, trudniej jest im zrozumieć zasady określone w regulaminie, ponieważ te niemal co roku ulegają przekształceniom. W Porto Alegre to właśnie kontakt z mieszkańcami spowodował, że idea budżetu partycypacyjnego wzrosła.

Podsumowanie

Istotą budżetu obywatelskiego jest zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania środkami publicznymi³³. Mając na uwadze ten czynnik, wskazać należy, że wysoka liczba głosujących powinna być celem działań gminy, a sam budżet partycypacyjny stanowi dla mieszkańców miejsce do zdobywania wiedzy z zakresu finansów publicznych³⁴. W związku z uwarunkowaniami prawnymi, to gmina decyduje o funkcjonującym modelu budżetu obywatelskiego. Część rozwiązań będzie pokrywać się w różnych częściach państwa, stanowić pewien uniwersalny fundament, a część pozostanie unikalna dla danego regionu.

Zgodnie z literą prawa oraz orzecznictwem sądów administracyjnych, władza lokalna nie ma delegacji ustawowej do określenia katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach³⁵. We Wrocławiu w latach 2013-2018 władze miejskie ograniczały udział w głosowaniu nad budżetem obywatelskim osobom niepełnoletnim lub poniżej 16 roku życia. Również zgłaszanie projektów zostało ograniczone do pełnoletnich mieszkańców. Jednak, jak wskazują wyroki sądów³⁶ mieszkańcem gminy pozostaje osoba przebywająca na jej terytorium z zamiarem stałego pobytu. Zapisy prawne nie wskazują więc na kryterium wieku.

W 2019 r. przeprowadzono we Wrocławiu edycję budżetu partycypacyjnego, w której uprawnieni do głosowania byli wszyscy mieszkańcy – niezależnie od wieku. Uprawnienie większej liczby osób do oddania głosu w budżecie wpłynęło na zwiększenie liczby głosujących. Należy mieć na uwadze, że w imieniu najmłodszych głosowali zapewne rodzice, dziadkowie lub inne osoby z najbliższego otoczenia, co jest niezgodne z zapisami regulaminu, który wskazuje o przyznaniu każdemu mieszkańcowi jednego głosu. Ponadto, osoby w młodym wieku nie mają świadomości podejmowanych decyzji. Działanie w ten sposób może doprowadzić do tego, że oddany głos jest niezgodny z wolą głosującego.

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 1, liczba głosujących w budżecie partycypacyjnym we Wrocławiu jest zmienna. Oznacza to, że nie można potwierdzić tezy postawionej na początku artykułu. Mając na uwadze

³³ D. Rybińska, *Instytucja... op. cit.*, s. 49.

³⁴ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 5.

³⁵ *Ibidem*, s. 9.

³⁶ Wyrok z dnia 22 sierpnia 1996 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku SA/Gd 1956/95; Wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, SA/Po 518/95.

przedstawione wcześniej argumenty, należy zaobserwować, że na wzrost zainteresowania budżetem partycypacyjnym w roku 2019 mogły wpłynąć zmiany dotyczące uprawnienia osób niepełnoletnich do oddania głosu. Jak wynika z tabeli 1, osoby te oddały ponad 15.000 głosów, co znacząco wpływa na sumę oddanych w danym roku głosów. W latach wcześniejszych (2015-2016) odnotowano jednak tendencję spadkową w zakresie liczby głosujących. Wyniku nie poprawiło dopuszczenie do głosowania osób, które ukończyły 16 rok życia.

Częste zmiany dotyczące podziału projektów i definiowania poszczególnych kategorii projektowych mogły również powodować swego rodzaju chaos wśród głosujących. Budżet partycypacyjny powinien być przejrzysty i zrozumiały tak, aby służyć mieszkańcom. Coroczne wprowadzanie wielu zmian może być przyczynkiem do występowania niskiej frekwencji w głosowaniu nad budżetem partycypacyjnym. Problem aktywizacji mieszkańców został przedstawiony na rysunku 1, w którym wskazano liczbę głosujących. Należy scharakteryzować problemy, jakie warunkują brak udziału mieszkańców w głosowaniu. Budżet partycypacyjny, jako forma konsultacji społecznych, powinna być dostosowana do potrzeb wszystkich stron biorących udział w procesie – gminy, zgłaszających projekty oraz głosujących.

W wyniku przeprowadzenia analizy funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013-2019 można odpowiedzieć na postawione we wstępie pytania badawcze. Obserwując statystyki dotyczące osób głosujących, zauważyć należy, że odsetek głosów nieważnych do roku 2016 był stosunkowo niewielki, choć wzrastał. Wraz z wprowadzeniem podziału projektów zgłaszanych do budżetu partycypacyjnego, wzrósł odsetek głosów nieważnych, który jednak corocznie spada. Ponadto, wskazać można, że popularność głosowania tradycyjnego oraz internetowego jest zmienna. W roku 2019 oddano jednak tylko 32 głosy tradycyjne, chociaż warunki umożliwiające oddanie takiego głosu nie uległy zmianie względem lat poprzednich.

Spadek liczby głosujących można zaobserwować wśród każdej grupy wiekowej w analizowanych latach. Zaznaczyć należy, że w 2019 roku umożliwiono oddanie głosu wszystkim mieszkańcom – niezależnie od wieku, co wpłynęło na zwiększenie liczby głosujących w tym przedziale wiekowym.

W związku z malejącą liczbą głosujących w budżecie partycypacyjnym we Wrocławiu, należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych (np. ankiet czy otwartych spotkań), tak aby stworzyć mieszkańcom forum do debaty nad kształtem obecnego budżetu. Być może urzędnicy nie są w stanie zaobserwować, zdefiniować oraz znaleźć odpowiedniego środka zaradczego na problem z frekwencją. Podjęcie działań, dzięki którym możliwa będzie implementacja rozwiązań służących poprawie popularności postawy obywatelskiej, jaką w tym przypadku jest czynny udział w budżecie partycypacyjnym pozostaje niezwykle istotne dla rozwoju tej formy konsultacji społecznych we Wrocławiu.

Literatura

1. Rybińska D., *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i prawo finansowe”, vol. 1(17), Warszawa 2018.
2. *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowania tematyczne*, Kancelaria Senatu. Biuro analiz, dokumentacji i korespondencji, Warszawa 2019.
3. Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
4. M. Burchard-Dziubińska, *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współzrządzenia*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 37 t. 2, Szczecin
5. Parés M., March H., *Short Guides for Citizen Participation 3. Guide to Evaluating Participatory Processes, government of Catalonia, department of governance and institutional relations innovation and democratic Quality programme*, Barcelona 2013.
6. *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2019.0.506)
2. Wyrok z dnia 22 sierpnia 1996 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku SA/Gd 1956/95.
3. Wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, SA/Po 518/95.
4. Zarządzenie nr 232/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie powołania składu osobowego składu Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego.
5. Zarządzenie nr 6303/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie powołania składu osobowego Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego.
6. Zarządzenie nr 6544/17 Prezydeta Wrocławia z dnia 17 marca 2017 r. zmieniające zarządzenie nr 6303/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie powołania składu osobowego Wrocławskiej Rady ds. Budżetu Obywatelskiego.

Strony internetowe

1. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/ankieta-wyniki-2016> (dostęp 24 stycznia 2020).
2. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/analiza-wbo-2016-nowe-zasady-dla-wbo-2017> (dostęp 24 stycznia 2020).
3. https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/09/praktyka09_budzet_kolonia.pdf (dostęp 24 stycznia 2020).
4. https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/8563/WBO2013_zasady.pdf (dostęp 23 stycznia 2020).
5. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wbo-2014-zasady> (dostęp 23 stycznia 2020).
6. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2015> (dostęp 24 stycznia 2020).
7. https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_miast/miasto_Wroclaw.pdf (dostęp 24 stycznia 2020).
8. http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf (dostęp 21 stycznia 2020).
9. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-edycja-2016> (dostęp 24 stycznia 2020).
10. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/dokumenty/1688/zasady-WBO2016.pdf> (dostęp 24 stycznia 2020).
11. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2017> (dostęp 24 stycznia 2020).
12. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2018-zasady> (dostęp 24 stycznia 2020).

The functioning of the participatory budget in Wrocław in the years 2013-2019

The participatory budget is an important tool for the development of public participation in co-decision on the surroundings. The implication of this solution has become a popular phenomenon. Due to legal conditions, a municipality can decide on the form of a functioning participatory budget model. The main goal of the work is to present how the participatory budget worked in Wrocław in 2013-2019, and therefore in all previous editions. The author will present changes in the organization of the participatory budget in Wrocław and will also refer to its functioning statistics.

Program odnowy wsi oraz fundusz sołecki jako instrumenty poprawiające jakość kapitału społecznego obszarów wiejskich

Streszczenie

Odnowa wsi jako metoda rozwoju stanowi jeden ze sposobów osiągnięcia celów rozwojowych, rozumianych nie tylko w kontekście poprawy jakości infrastruktury, ale poprawy szeroko rozumianej jakości życia, której nie osiągniemy bez zaangażowania samych mieszkańców. Fundusz sołecki jest instrumentem realizacji społecznie pożądaných inicjatyw oddolnych jako element partycypacji społecznej. Celem rozdziału jest przedstawienie realizacji działań finansowanych w ramach Programu Odnowy Wsi oraz Funduszu Sołeckiego (na przykładzie gminy Dąbrowa) jako elementu pobudzającego społeczności lokalne, wzmacniającego kapitał społeczny. Rozdział ma charakter teoretyczno-empiryczny. W części teoretycznej, przedstawiono problematykę kapitału społecznego, Programu Odnowy Wsi oraz funduszu sołeckiego. W części empirycznej poddano diagnozie sprawozdania sołectw gminy Dąbrowa z realizacji Programu Odnowy Wsi oraz funduszu sołeckiego.

Słowa kluczowe

obszary wiejskie; odnowa wsi; fundusz sołecki; kapitał społeczny

Wstęp

W okresie programowania na lata 2014-2020 unijne wsparcie finansowe adresowane do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich ukierunkowane jest na realizację celów określonych w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, która odzwierciedla priorytety polityki unijnej w zakresie zrównoważonego – ekonomicznego, społecznego oraz ekologicznego rozwoju obszarów wiejskich.

Powodzenie realizacji zrównoważonego rozwoju zależy od traktowania w jednakowym stopniu wszystkich wymienionych celów (ładów), czyli podejścia kompleksowego. Zagadnienia te są szczególnie widoczne na szczeblu gminnym (lokalnym), gdyż rozwój wspólnot samorządowych winien być postrzegany jako proces stałego wzrostu jakości życia społeczności lokalnych, wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Odnowa wsi jako metoda rozwoju stanowi jeden ze sposobów osiągnięcia celów rozwojowych, rozumianych nie tylko w kontekście poprawy jakości infrastruktury, ale poprawy szeroko rozumianej

jakości życia, której nie osiągniemy bez zaangażowania samych mieszkańców. Proces odnowy wsi znacząco pobudza społeczności lokalne, buduje społeczeństwo. Aktywizacja mieszkańców niesie za sobą nie tylko powstawanie nowych obiektów kulturalnych, rekreacyjnych czy remontowanie starych obiektów na terenie miejscowości. Działania te odbudowują lokalną tożsamość, integrują mieszkańców oraz podnoszą wartość życia wiejskiego.

Podobna do idei programów odnowy wsi przyświecała idea twórcom funduszu sołeckiego. Ustawa o funduszu sołecim stwarza mieszkańcom sołectw szansę na pełne uczestniczenie w życiu publicznym. Fundusz sołecki jest instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu wskazuje na duże i stale rosnące zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Sołectwa są jedną z form organizowania się grupy społecznej w celu prowadzenia określonej działalności w sferze życia publicznego. Działalność ta służy najczęściej urzeczywistnieniu i realizacji interesów małej społeczności lokalnej. Ma to być metoda na trwałe ożywienie lokalnych społeczności, osiąganę dzięki oddolnym inicjatywom mieszkańców. Angażując się w przedsięwzięcia służące całym wspólnotom, to oni wezmą odpowiedzialność nie tylko za siebie, ale również za swoje otoczenie i swoją przyszłość. Wnioskodawca ustawy wiązał z tym przekonanie, że fundusze to właściwe i skuteczne narzędzie odnowy wsi.

Celem opracowania jest przedstawienie realizacji działań finansowanych w ramach Programu Odnowy Wsi oraz Funduszu Sołeckiego (na przykładzie gminy Dąbrowa) jako elementu pobudzającego społeczności lokalne, wzmacniającego kapitał społeczny.

Metody badawcze stosowane w niniejszym tekście są dostosowane do jego struktury. Rozdział składa się z części teoretycznej oraz empirycznej. W części teoretycznej przedstawiono problematykę kapitału społecznego, programu odnowy wsi oraz funduszu sołeckiego. W części tej posłużono się przede wszystkim metodą studiów literaturowych. W części empirycznej poddano diagnozie sprawozdania sołectw gminy Dąbrowa z realizacji Programu Odnowy Wsi oraz z realizacji funduszu sołeckiego.

W kolejnych sekcjach pracy przedstawiono istotę kapitału społecznego, program odnowy wsi w województwie opolskim, fundusz sołecki gminy Dąbrowa oraz podsumowanie i wnioski.

1. Kapitał społeczny

Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich jest poziom kapitału społecznego. *Kapitał społeczny* jest cechą zbiorowości, a jego źródła tkwią w kulturze i etosie zbiorowym grup społecznych. Ważna w tym przypadku jest aktywność społeczna oraz gęstość sieci społecznych, w które zaangażowani są

ludzie, społeczne działania, członkostwo w organizacjach pozarządowych. Istotne są więzi oparte na zaufaniu i wzajemności¹.

Kapitał społeczny według M. Halamskiej to: pewna właściwość, cecha społeczności, która sprzyja działaniom indywidualnym i zbiorowym aktorów społecznych. To pewna „właściwość syntetyczna”, na której istnienie składa się wiele elementów, takich jak: organizacje, uczestnictwo organizacyjne, zakres sieci, zaufanie i solidarność społeczna, współdziałanie, jego zakres i gotowość do współdziałania, istnienie sieci informacyjnych i komunikacyjnych, wewnętrzna spójność i rozwarstwienie wsi, a także upodmiotowienie pojawiające się w poczuciu wpływu na sprawy publiczne, lokalne, jak również rzeczywiste korzystanie z możliwości tego wpływu².

K. Szafraniec kapitał ten określa jako „zasoby społeczne” i jest to według autorki: pewna ogólna gotowość społeczności wiejskich do podejmowania lokalnych inicjatyw, do zaangażowania się w rozwiązywanie spraw dla niej ważnych, a także jakości społecznych więzi i poziomu identyfikacji lokalnej (a także szerszej od lokalnej) wspólnoty oraz obecność lokalnych liderów³.

W. Kłodziński stwierdza, że warunkiem powodzenia przedsięwzięć rozwojowych na obszarach wiejskich nie są nagromadzone środki materialne, ale ludzie, ich przedsiębiorczość, umiejętność samoorganizowania się i współdziałania oraz wyłanianie się cieszących się szacunkiem liderów⁴.

Ci liderzy stworzą elitę społeczności wiejskich odgrywającą zasadniczą rolę w kapitalizowaniu zasobów społecznych związanych z „poczuciem zaufania społecznego, siły więzi oraz poczuciem wpływu na sprawy własnej wsi i gminy”⁵.

We współczesnych strategiach rozwojowych podkreśla się znaczenie tzw. „zasobów miękkich” determinujących tzw. rozwój inteligentny. Zdaniem B. Sosenko zaangażowanie kapitału ludzkiego w procesy gospodarcze przynosi największe korzyści, gdy jest on wykorzystany we współpracy i współdziałaniu⁶.

Tworzenie się społeczeństwa przedsiębiorczego na obszarach wiejskich jest wynikiem potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej wsi.

¹ J. Osiecka-Chojnacka, B. Kłos, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich*, Studia BAS (Biuro Analiz Sejmowych), 4(24), s. 51-84. 2010.

² M. Halamska, *O kapitale społecznym wsi uwagi systematyzujące*. Mat. konf. „Rolnictwo i przemysł spożywczy w cztery lata po rozszerzeniu Unii Europejskiej – czy wykorzystaliśmy szansę?”. Wyd. SGGW, Warszawa 2008, s. 9-10.

³ K. Szafraniec, *O kapitale społecznym*. Nowe Życie Gospodarcze. Wyzwanie przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014-2020. Warszawa 2007, s. 15-16.

⁴ M. Kłodziński, *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*. [W:] Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast. wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 43-44.

⁵ B. Fedyszak-Radziejowska, *Rola elit wiejskich w „kapitalizowaniu” zasobów społecznych wsi*, Wieś i Rolnictwo, 2(123), 30. 2004.

⁶ B. Sosenko, *Rola kapitału społecznego w zwiększaniu konkurencyjności obszarów wiejskich*. Roczn. Nauk. SERiA, t. X, z. 1, s. 119-129. 2008.

Spółeczeństwo przedsiębiorcze należy definiować na podstawie następujących cech:

- ciągle doskonalenie i poszerzanie wiedzy,
- racjonalne i efektywne podejmowanie decyzji gospodarczych,
- tworzenie i stosowanie rozwiązań innowacyjnych,
- stała mobilność w dążeniu do osiągnięcia celu,
- dążenie do podnoszenia jakości produkcji czy też świadczonych usług.

Z tego wynika, że należy poszukiwać sposobów na przygotowanie mieszkańców wsi do nowych możliwości pozyskiwania wiedzy. Tworzyć i wspierać działalność pozarolniczą, głównie na terenach mało zurbanizowanych, o niewielkich możliwościach rozwoju, aby można było wykorzystywać walory przyrodnicze regionu i przekształcić je w dobra czy usługi i w konsekwencji poprawiać konkurencyjność tych obszarów.

2. Program odnowy wsi w województwie opolskim

Pionierem idei Programów Odnowy Wsi w Europie są Niemcy. Analizując kilkudziesięcioletnie doświadczenia zachodnioeuropejskich programów odnowy wsi, można stwierdzić, iż przebiega ona dwoma nurtami. Pierwszy bierze początek w Niemczech, zwłaszcza w Bawarii, Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynacie, drugi zaś w Dolnej Austrii. Z uwagi na różnice w przeprowadzaniu procesów odnowy w tych krajach (uwarunkowane historycznie), można mówić o dwóch sposobach odnowy wsi: odgórnym – „bawarskim” oraz oddolnym – „dolno-austriackim” (Błąd 2005, Wilczyński 1999). Trzeba jednak podkreślić, że pomimo pewnych różnic, oba sposoby zmierzają do wspólnego celu, jakim jest poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz wywołanie zaangażowania mieszkańców w rozwój ich wsi.

W Polsce najwcześniej upowszechnienie idei odnowy wsi w formie sprecyzowanego „Programu Odnowy Wsi” miało miejsce w województwie opolskim. Stąd jego wpływ na inne programy regionalne oraz ustalany na poziomie centralnym kształt wsparcia ze środków UE dla przedsięwzięć odnowy wsi. Zaznaczyć należy, że opolski program powstał pod wpływem inspiracji partnerskiego dla regionu opolskiego landu Nadrenia-Palatynat, a rozwijał się wspomagany doświadczeniami landu Dolnej Austrii. Rozpoczęte już w 1998 r. upowszechnianie pierwszych doświadczeń opolskiego programu odnowy wsi, zaowocowało w kolejnych latach zainicjowaniem odnowy wsi w województwach: pomorskim (2001), śląskim (2002) i kujawsko-pomorskim (2002).

Odnowa wsi jest generalnie procesem polepszenia warunków życia mieszkańców wsi. Ze względu na fakt, że odnowa dotyczy zarówno dziedzictwa duchowego, kulturowego, jak i materialnego wsi, dość trudno sformułować jednoznaczną definicję tego procesu.

Według R. Wilczyńskiego „*Odnowa wsi* to proces kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, którego animatorem i podmiotem jest społeczność lokalna. Oddziałuje on na standard życia i jego jakość oraz źródła utrzymania mieszkańców, jednocześnie zachowując tożsamość wsi wyrażającą się wartościami życia wiejskiego, wzmocnieniem i rozwojem dziedzictwa duchowego, kulturowego i materialnego wsi”⁷.

Według tego samego autora przestrzeń oddziaływania odnowy wsi obejmuje cztery obszary tematyczne. W pierwszej kolejności zaznacza się szczególnie troska o ekonomiczny byt wsi, stawiając na samych mieszkańców i ich kreatywne działanie oraz poszukiwanie nowych możliwości gospodarczych, przy zapewnieniu odpowiednich warunków z zewnątrz. Kolejny sektor działania to poprawa standardu życia na wsi, co wiąże się nierozdzielnie z kształtowanymi czynnikami materialnymi. Trzeci element obejmuje jakość życia, a więc to wszystko, co związane jest z pozamaterialnymi, duchowymi i społecznymi potrzebami człowieka. Najważniejszą jednak kwestią jest zachowanie, na każdej możliwej płaszczyźnie, tożsamości i integralności wsi oraz wartości życia wiejskiego zakorzenionych w jej kulturze i tradycji. W każdym momencie należy brać pod uwagę charakter i tradycję miejsca, które odgrywają znaczącą rolę w postrzeganiu krajobrazów osadniczych”⁸.

Odnowa wsi jest efektem współdziałania mieszkańców, którzy chcą polepszyć swoje otoczenie przez zmiany: w infrastrukturze, usługach, architekturze, kulturze, życiu społecznym, edukacji, rolnictwie, przestrzeni, komunikacji itp. Odnowa wsi jest jednocześnie szansą na zmiany mentalności jej mieszkańców i powstrzymania procesu dezintegracji. Objawia się zarówno w gospodarce, architekturze, jak i życiu społecznym, kulturze i środowisku naturalnym.

Odnowa wsi nie zastępuje restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, ale wspiera te procesy. Ułatwia rolnikom pozyskiwanie dodatkowych źródeł dochodu, a także zagospodarowanie uwalnianych w sektorze rolnym obiektów, nieruchomości i urządzeń, które były nieużytkowanym zasobem wsi.

Opolski program odnowy funkcjonuje od roku 1997 i jest najdłużej działającym w Polsce regionalnym programem na obszarach wiejskich. Jest wyróżnikiem i znakiem rozpoznawczym regionu i jedną z najbardziej istotnych krajowych innowacji społecznych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Pozycja pioniera i aktywność w promowaniu doświadczeń spowodowały, iż inne programy regionalne w dużym zakresie adaptowały rozwiązania opolskie. Liczba uczestników programu od momentu jego przejścia przez samorząd województwa w roku 1999 podwajała się co 4 lata. Po 10 latach funkcjonowania programu (2007 r.) liczba formalnie zgłoszonych sołectw osiągnęła liczbę 551. Dalszy przyrost był już wolniejszy, w roku 2012 do programu było formalnie

⁷ R. Wilczyński, *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Fundacja Fundusz Współpracy Program Agro-Info, Poznań 2003; s., 181–193.

⁸ *Ibidem*, s. 181-193.

zgłoszonych 719 sołectw (70% sołectw w regionie) ze wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Skokowy wzrost liczby zgłaszanych sołectw nastąpił w latach 2003 (o 74 sołectwa) i 2007 (o 145 sołectw), co wiąże się z początkiem kolejnych kadencji władz samorządowych i sołeckich oraz z zapowiedzią wsparcia odnowy wsi ze środków Unii Europejskiej, najpierw SPO na lata 2004–2006, a następnie PROW na lata 2007–2013 oraz zakomunikowaną i zrealizowaną wolą samorządu województwa, iż udział w programie będzie premiowany w dostępie do tych środków. Projekty z sołectw uczestniczących w programie otrzymały tzw. punkt regionalny przy ubieganiu się o środki SPO, działania odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego.

W latach 2010-2019 liczba sołectw uczestniczących w programie ulega pewnym wahaniom jednak kształtuje się na poziomie od 600 do prawie 700.

W miejscach, gdzie odnowa wsi zaistniała jako proces rozwoju, przyniosła szereg efektów. We wsiach nastąpiły wyraźnie zmiany dotyczące wyglądu przestrzeni publicznych i posesji, poprawiło się wyposażenie w obiekty służące życiu wspólnotowemu, świętowania i rekreacji. W masowej skali sięgnięto do tradycji, historii i pamiątek, do odtwarzania przeszłości wsi i wykorzystania jej jako „tworzywa” rozwoju.

Odnowa wsi pozwala także zachować żywotność obszarów wiejskich i pobudzić wzrost ich atrakcyjności jako miejsca pracy i zamieszkania, a w konsekwencji poprawie ulega jakość i warunki życia mieszkańców terenów wiejskich.

W tabeli 1 przedstawiono zestawienie liczby i wartości przedsięwzięć zrealizowanych przez sołectwa gminy Dąbrowa w ramach Programu Odnowy Wsi w latach 2013-2015.

Tabela 1 Przedsięwzięcia zrealizowane przez sołectwa gminy Dąbrowa w ramach Programu Odnowy Wsi w latach 2013-2015

Sołectwo	Rok 2013		Rok 2014		Rok 2015	
	Liczba	Wartość	Liczba	Wartość	Liczba	Wartość
Chróścina	26	84460,00	25	72245,00	33	238910,00
Ciepielowice	10	43848,00	11	57167,00	10	40409,00
Dąbrowa	6	60747,00	7	96600,00	10	41825,00
Karczów	14	44602,00	16	58643,00	12	69884,00
Lipowa	6	13779,00	6	26585,00	4	11594,00
Narok	10	73939,00	11	79815,00	10	83280,00
Niewodniki	5	20355,00	8	23230,00	5	14480,00
Sławice	10	148382,00	10	140911,00	10	128311,00
Wrzoski	8	59486,00	11	110996,00	14	101866,00
Żelazna	5	39096,00	9	32675,00	7	71989,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z Programu Odnowy Wsi realizowanego przez sołectwa województwa opolskiego

Bycie liderem programu odnowy wsi, a przynajmniej wysokie zaawansowanie tego procesu powoduje, iż miejscowość zaczyna się wyróżniać na tle gminy a nawet regionu, stając się bardziej opłacalnym miejscem lokowania środków, gdyż łatwiej tam o sukces przedsięwzięcia.

Jednym z zasadniczych wyników procesu odnowy stała się, wielość i wielorakość wydarzeń. Wiele sołectw realizuje rocznie nawet kilkadziesiąt przedsięwzięć, mających charakter imprez cyklicznych. Dla przykładu w tabeli 2 zaprezentowano przedsięwzięcia realizowane przez sołectwo Chruścina (gmina Dąbrowa) w roku 2015.

Tabela 2 Przedsięwzięcia realizowane przez sołectwo Chruścina w 2015 r.

Rodzaj przedsięwzięcia	Działania zrealizowane przez sołectwo Chruścina w roku 2015
Przedsięwzięcia materialne	<ol style="list-style-type: none"> 1. remont świetlicy wiejskiej 2. remont przystanków autobusowych 3. utrzymanie terenów zielonych 4. tablica informacyjna (historia osiedla) 5. porządkowanie ul. Dąbrowskiej 6. wykonanie filmu promującego wieś 7. wykonanie publikacji promujących wieś 8. wykonanie płaskorzeźby szczeżui 9. montaż w parku budek lęgowych, karmników, hoteli dla owadów 10. montaż siłowni zewnętrznej – osiedle 11. tablica informacyjna - trasa sportowa 12. oznakowanie kapliczek i krzyży przydrożnych
Przedsięwzięcia niematerialne	<ol style="list-style-type: none"> 1. wodzenie niedźwiedzia 2. gimnastyka dla pań 3. rozśpiewana nasza wieś 4. sprzątanie i odśnieżanie wsi 5. babski comber 6. Dzień kobiet 7. spotkanie adwentowe 8. mikołajki dla dzieci 9. administracja strony www i FB 10. utrzymanie -plac rekreacyjny osiedle 11. dożynki 12. biegi przełajowe – osiedle 13. ogród marzeń 14. kiermasz bożonarodzeniowy 15. spotkania dla seniorów 16. sylwester 17. przygotowania do konkursów 18. realizacja i koordynacja dotacji Działaj Lokalnie (3 szt.) 19. festyn wędkarski 20. lekcje edukacyjne 21. podsumowanie konkursów w parku + 5 lecie stowarzyszenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z Programu Odnowy Wsi realizowanego przez sołectwa województwa opolskiego

Wszechstronność przedsięwzięć realizowanych przez sołectwa oraz ich adresatów stanowi dowód na twierdzenie, że działania z zakresu odnowy wsi wspierają rozwój zrównoważony, a więc taki, który harmonijnie łączy potrzeby ekonomiczne, społeczne, kulturowe i środowiskowe.

Efektom współdziałania gmin i sołectw są projekty podnoszące jakość życia i co wyjątkowo ważne, kształtujące wizerunek wsi.

3. Fundusz sołecki

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r., wprowadziła do porządku prawnego nowy instrument. *Fundusz sołecki* określić można było jako wyodrębnione w budżecie gminy środki (w formie wydatków budżetowych) przeznaczone na realizację przedsięwzięć określonych we wnioskach sołectw będących zadaniami własnymi gminy, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców, zgodnych ze strategią rozwoju gminy. W takim znaczeniu fundusz sołecki co do istoty nie różnił się od praktykowanego w licznych gminach wyodrębniania w budżetach środków „do dyspozycji sołectw”. Różnice dotyczyły sformalizowania postępowania związanego z wyodrębnieniem w budżecie środków funduszu sołeckiego, ustalenia maksymalnej kwoty środków przeznaczonych na realizację funduszu sołeckiego oraz zwrotu części wykonanych wydatków funduszu z budżetu państwa⁹.

W dniu 20 marca 2014 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm 21 lutego 2014 r. nowa ustawa o funduszu sołeckim. Zastąpiła ona dotychczas obowiązującą ustawę z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim. Jest to już drugi akt prawny regulujący to zagadnienie. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż praktyka funkcjonowania funduszu sołeckiego ujawniła jednak kilka mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych. Wskazano, iż projektowana regulacja ma na celu doprecyzowanie obowiązujących uregulowań, które budziły wątpliwości interpretacyjne oraz stanowiły barierę dla rozwoju funduszy sołeckich. Dodatkowo, aby zwiększyć zainteresowanie tworzeniem funduszy sołeckich, zaproponowano wzmocnienie zaangażowania budżetu państwa we wspomaganiu tej formy budżetu partycypacyjnego na szczeblu lokalnym poprzez zwiększenie zwrotu o 10% wydatków wykonanych w ramach funduszu w porównaniu do obecnie obowiązujących rozwiązań¹⁰.

Ustawa o funduszu sołeckim stwarza mieszkańcom sołectw szanse na pełne uczestniczenie w życiu publicznym. Fundusz sołecki jest instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu wskazuje na duże i stale rosnące

⁹ W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁰ U. Głod-van de Sanden, *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, ACTA IURIS STETINENSIS 1 (17) DOI:10.18276/ais.2017.17-09, s. 125.

zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Sołectwa są jedną z form organizowania się grupy społecznej w celu prowadzenia określonej działalności w sferze życia publicznego. Działalność ta służy najczęściej urzeczywistnieniu i realizacji interesów małej społeczności lokalnej.

Środki funduszu sołectkiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy. Jest tu zatem odniesienie bezpośrednie do katalogu zadań gminy, zawartego w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz innych zadań wynikających z odrębnych przepisów. Ponadto, zadania realizowane ze środków funduszu sołectkiego mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Idea powołania funduszy sołectkich jest zapisana w ustawie, gdzie zapisano, że mieszkańcy każdego sołectwa mogą decydować o przeznaczeniu kwot zarezerwowanych dla nich w budżecie gminnym. Ma to być metoda na trwałe ożywienie lokalnych społeczności, osiągnięte dzięki oddolnym inicjatywom mieszkańców. Angażując się w przedsięwzięcia służące całym wspólnotom, to oni wezmą odpowiedzialność nie tylko za siebie, ale również za swoje otoczenie i swoją przyszłość. Wnioskodawca ustawy wiązał z tym przekonanie, że fundusze to właściwe i skuteczne narzędzie odnowy wsi¹¹.

Na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w budżecie gminnym decyduje się już ponad dwie trzecie gmin, w których znajdują się sołectwa. Tendencja ta jest najbardziej zauważalna w województwach dolnośląskim, opolskim, podkarpackim, czyli tam, gdzie jest rozpowszechniony program odnowy wsi. Fundusz sołectki jest popularny także tam, gdzie sołectwa otrzymują dodatkowe wsparcie dla przedsięwzięć z budżetu województwa samorządowego, między innymi w postaci grantów dla sołectw, które uczestniczą w rozmaitych konkursach, na przykład na najpiękniejszą wieś regionu¹².

Idea powołania funduszu sołectkiego jest więc bardzo bliska idei Programów Odnowy Wsi i ma na celu wykorzystać pozytywną mobilizację społeczności wiejskich. Odnowa wsi okazała się skutecznym sposobem na pobudzenie do aktywności wspólnoty wiejskiej w tych rejonach kraju, które przez dziesięciolecia znajdowały się na marginesie głównych nurtów rozwoju. Ponadto zauważono, jak duże korzyści przynoszą stosunkowo niewielkie zewnętrzne nakłady finansowe pozyskiwane w postaci różnego rodzaju konkursowych grantów. Pieniądze te przez aktywne i zapobiegliwe społeczności wiejskie bardzo często zostały pomnożone kilkukrotnie. W konsekwencji fundusze sołectkie mogą i powinny przełożyć się na podobne efekty.

W tabeli 3 przedstawiono przykłady działań realizowanych z środków funduszu sołectkiego przez sołectwa gminy Dąbrowa w latach 2015-2019.

¹¹ I. Niewiarowski, *Źródło odnowy wsi* w: Fundusz sołectki Leksykon dobrych praktyk, pod red. R. Jałoszyński, wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, s. 18.

¹² J. Iwanicka, *Fundusz sołectki w teorii i praktyce* w: Fundusz sołectki Leksykon dobrych praktyk, pod red. R. Jałoszyński, wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, s. 6.

Tabela 3 Wartość oraz działania realizowane z środków funduszu soleckiego przez sołectwa gminy Dąbrowa w latach 2015-2019

Sołectwo	Działania	2015	2016	2017	2018	2019
Lipowa	Wartość	8364,49	9212,94	9630,24	10051,83	12724,08
	a)	*				
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*		
	d)		*			*
	e)				*	
Nowa Jamka	Wartość	8907,94	9571,22	9872,34	11490,15	13487,52
	a)	*	**	**	**	*
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)					*
	e)					
Skarbiszów	Wartość	13893,56	15175,76	15978,66	18722,36	21194,67
	a)	**	*	*	*	*
	b)		*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)	*	*			
	e)					
Narok	Wartość	23510,36	25386,00	26819,40	31026,51	35881,89
	a)		*	*	**	*
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)	*			*	*
	e)					
	g)		*			
Ciepielowice	Wartość	15264,01		16646,47	20506,94	24175,74
	a)	*			*	*
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)					
	e)		*	*		
	g)	*	*	*	*	*
Karczów	Wartość	20084,00	22162,24	23107,19	26799,90	31483,00
	a)	*	**	*	***	*
	b)		*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)			*		
	e)		*	*	*	*
	f)			*		
Niewodniki	Wartość	14484,27	15892,00	16651,00	19223,30	22248,95
	a)	*	**	*	*	**
	b)	*	*	*	**	*
	c)	*	*		*	*
	d)	*	*		*	
	e)	*		*	*	*
Żelazna	Wartość	19280,86	20933,85	22058,08	25829,35	29737,98
	a)	**				*
	b)		*		*	*

	c)				*	*
	d)		*	*	*	**
	e)	*	*	*	*	
Prądy	Wartość	11885,14	13051,67	13423,15	15810,69	18540,80
	a)		*			*
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)					
	e)	*	*			
	f)			***	*	*
Dąbrowa	Wartość	23628,50	25591,50	26900,10	31308,30	36354,50
	a)					*
	b)	*	*	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)		*	*	**	**
	e)			*		
	f)	**	*	*	**	
Chruścina	Wartość	23628,00	25591,00	26900,10	31308,30	36354,50
	a)	*		*		
	b)	*	**	*	*	*
	c)	*	*	*	*	*
	d)				*	*
	e)		*	**		
	f)	*		*	*	*
	g)				*	
Wrzoski	Wartość	17721,38	19449,54	-	-	-
	a)	*	*			
	b)	*				
	c)					
	d)					
	e)	*	*			
Sławice	Wartość	23628,50	25591,50	-	-	-
	a)	*	*			
	b)	**	*			
	c)	*	*			
	d)					
	e)					
	f)		*			
Mechnice	Wartość	23628,50	25591,50	26900,10	31308,30	36354,50
	a)			*		*
	b)		*		*	*
	c)			*		
	d)	*	*	*	*	*
	e)	*		*	*	
	f)			*		

Objaśnienie działań: a) Inwestycje w miejsca przeznaczenia ogólnego (altanki, świetlice); b) Utrzymanie zieleni w sołectwie; c) Organizacja imprez i uroczystości wiejskich; d) Inwestycje w place zabaw; e) Inwestycje infrastrukturę sportową; f) Inwestycje inne (doposażenie sprzęt); g) Promocja, utrzymanie strony internetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań udostępnionych przez Urząd Gminy Dąbrowa

Z przedstawionych w formie tabelarycznej informacji wynika, iż w największym stopniu środki funduszu sołeckiego przekazywane są na działania inwestycyjne związane z budowaniem infrastruktury, służącej całej społeczności lokalnej jak świetlice, wiaty. Można to wytłumaczyć chęcią posiadania dobrze „uzbrojonej” przestrzeni wspólnej w której można organizować imprezy i uroczystości wiejskie służące procesowi integracji.

Znaczące środki każde sołectwo przekazywało też na utrzymanie zieleni, jest to wyraz troski o najbliższe otoczenie (troski z której Opolszczyzna jest znana w kraju).

Spółeczności wiejskie bardzo chętnie inwestują także w infrastrukturę służącą młodszemu pokoleniu tj. w place zabaw czy obiekty sportowe. Inwestycje te znacząco poprawiają jakość życia oraz stanowią „wizytówkę” danego sołectwa. Bardzo pozytywnie należy też ocenić pojawiające się inicjatywy budowania odpowiedniego wizerunku sołectw na przykład poprzez utrzymywanie strony internetowej.

Potwierdzeniem dużej aktywności mieszkańców gminy w realizacji działań, projektów finansowanych z Programu Odnowy Wsi czy funduszu sołeckiego jest nominowanie jej do udziału w prestiżowym Europejskim Konkursie Odnowy Wsi, który organizuje Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowy Wsi ARGE.

„Doceniliśmy ilość inicjatyw organizowanych przez gminę i rozwiązywanie problemów w sposób zintegrowany i spójny z wolą mieszkańców” – tak wybór uzasadniła E. Kotula z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, który rekomenduje gminy na konkurs¹³.

Podsumowanie

Na tle ogólnie zarysowanych problemów dotyczących obszarów wiejskich oraz strategii ich rozwoju tj. rozwoju zrównoważonego, wielofunkcyjnego, celem podjętych badań było przedstawienie programu odnowy wsi oraz funduszu sołeckiego oraz pewnych ich osiągnięć w zakresie poprawy kapitału społecznego poprzez m.in. wzrost integracji społeczności lokalnych, poczucia odpowiedzialności za ich rozwój, realizowanego poprzez realizowane przez społeczność sołeckie przedsięwzięcia.

Realizacja wspólnych przedsięwzięć prowadzi do mobilizacji i współpracy społeczeństwa, wzmacnia wiarę we własne siły, pobudzania optymizmu, i co najważniejsze pobudza działania oddolne na poziomie wsi. Oddolność jest najważniejszą cechą przedstawionych programów, a zaangażowania się liderów wiejskich na rzecz nowej idei, zgodnej z intencją tych najmniejszych społeczności jest często kluczową kwestią realizacji działań.

¹³ <https://opowiecie.info/gmina-dabrowa-krajowym-reprezentantem-europejskim-konkursie-odnowy-wsi/> (dostęp 22 kwietnia 2020r.).

Zarówno Program Odnowy Wsi realizowany jak i fundusz sołecki pozwala społeczności obszarów wiejskich bezpośrednio decydować o celu. W związku z tym realizacja społecznie pożądaných inicjatyw przyczynia się do zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego i aktywizuje ludność i skutkuje poprawą jakości życia na obszarach wiejskich. Można przyjąć, że wartość dodana tych programów mierzona jest przede wszystkim efektami społecznymi w dziedzinie rozwoju kapitału społecznego na obszarach wiejskich.

Wnioski:

1. Programy odnowy wsi, tam gdzie dotychczas były realizowane, okazały się niezwykle skuteczną koncepcją i metodą rozwoju obszarów wiejskich. Przy niewielkiej ilości środków zmobilizowano liczne społeczności wiejskie do dużej aktywności.
2. Liczba zaangażowanych sołectw w „opolskim” Programie Odnowy Wsi, która na początku funkcjonowania programu wynosiła kilkadziesiąt, wzrosła do ponad 600 i na tym poziomie obecnie się utrzymuje.
3. Wszechstronność przedsięwzięć realizowanych przez sołectwa stanowi dowód na twierdzenie, że działania z zakresu odnowy wsi wspierają rozwój, który harmonijnie łączy potrzeby ekonomiczne, społeczne, kulturowe i środowiskowe.
4. Sołectwo wykonuje zadania, które są kreowane przez spontaniczne inicjatywy oddolne, stanowiące potrzeby grupy docelowej.
5. Fundusz sołecki stworzył nowe możliwości realizowania zadań przez sołectwa, które stało się cennym partnerem do podejmowania współpracy.

Literatura

1. Fedyszak-Radziejowska B., *Rola elit wiejskich w „kapitalizowaniu” zasobów społecznych wsi*. *Wię i Rolnictwo*, 2(123), 30. 2004.
2. Głód-van de Sanden U., *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, ACTA IURIS STETINENSIS 1 (17) DOI:10.18276/ais.2017.17-09, str. 125.
3. Halamska M., *O kapitale społecznym wsi uwagi systematyzujące*. Materiały konferencyjne „Rolnictwo i przemysł spożywczy w cztery lata po rozszerzeniu Unii Europejskiej – czy wykorzystaliśmy szansę”. wyd. SGGW, Warszawa 2008, 9-10.
4. Iwanicka J., *Fundusz sołecki w teorii i praktyce w: Fundusz sołecki* Leksykon dobrych praktyk, pod red. R. Jałoszyński wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, str. 6.
5. Kłodziński M., *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*. [w:] Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast, wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2006, str. 43-44.
6. Lachiewicz W. *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Warszawa 2013, s. 15.

7. Niewiarowski I., *Źródło odnowy wsi* w: Fundusz sołecki Leksykon dobrych praktyk, pod red. R. Jałoszyński, wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, str. 18.
8. Osiecka-Chojnacka J., Kłos B., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich*, Studia BAS (Biuro Analiz Sejmowych), 4(24), Warszawa 2010.
9. Sosenko B., *Rola kapitału społecznego w zwiększaniu konkurencyjności obszarów wiejskich*. Roczn. Nauk. SERiA, t. X, z. 1, str.119-129. 2008.
10. Szafranek K., *O kapitale społecznym*. Nowe Życie Gospodarcze. Wyzwanie przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014-2020. Warszawa 2007, 15-16.
11. Wilczyński R., *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. wyd. Fundacja Fundusz Współpracy Program Agro-Info, Poznań 2003, str.181–193.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. Nr 301).

Strony internetowe

1. <https://opowiecie.info/gmina-dabrowa-krajowym-reprezentantem-europejskim-konkursie-odnowy-wsi/> (dostęp 22 kwietnia 2020r.).

Village renewal program, village Administration fund as instruments for improving the quality of social capital in rural areas

The village renewal as a development method is one the ways to achieve development goals, understood not only as an improvement of the infrastructure quality but broader as an improvement of the widely comprehended quality of life, which cannot be achieved without involvement of the inhabitants themselves. The aim of the article is an attempt to present the implementation of activities financed under the Rural Renewal Program and the village council fund (as exemplified by the Dąbrowa commune) as an element stimulating local communities, strengthening social capital. The article is theoretical and empirical. The theoretical part presents the issues of social capital, the Village Renewal Program and the village council fund. In the empirical part, the report of the village councils of the Dąbrowa commune on the implementation of the Village Renewal Program and the village council fund was diagnosed.

Potencjał finansowy sportowych organizacji pożytku publicznego

Streszczenie

Struktura źródeł pochodzenia przychodów może oddziaływać na sposób funkcjonowania i zakres działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Instytucjonalny system organizacji sportu, jak również zasady finansowania organizacji pozarządowych objawiają się tym, że jednym z głównych źródeł ich przychodów są środki publiczne. Dlatego założono, że udział środków publicznych w przychodach ogółem różnicuje społeczne organizacje sportowe. Uznano to za czynnik, który w świetle teorii zależności od zasobów oraz zjawiska izomorfizmu instytucjonalnego może negatywnie kształtować warunki funkcjonowania organizacji pozarządowych. Celem badań było zidentyfikowanie struktury przychodów niekomercyjnych organizacji realizujących zadania sportowe oraz rozpoznanie zróżnicowania cech ich potencjału finansowego wynikającego z udziału środków publicznych w przychodach ogółem. Badanie przeprowadzono w odniesieniu do OPP realizujących zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej na terenie województwa opolskiego w latach 2013-2017.

Słowa kluczowe

sport; zależność od zasobów; izomorfizm organizacji; transfery publiczne

Wstęp

Środki publiczne, przekazywane najczęściej w formie dotacji, są jednym z podstawowych instrumentów interwencyjnych, któremu przypisuje się zdolność bezpośredniego kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz stymulowania różnych podmiotów do prowadzenia działalności społecznie użytecznej. Ważną zbiorowość podmiotów uczestniczących w realizacji tego rodzaju zadań publicznych stanowią *organizacje pozarządowe*¹. Sektor ten tworzą organizacje o różnych formach prawnych i zróżnicowanym potencjale ekonomicznym i społecznym. Różnią się także pod względem dziedzin, w których prowadzą swoją działalność statutową. Znaczną ich grupą, jako główną wskazuje sport, turystykę, rekreację i hobby. Największy odsetek podmiotów aktywnych na

¹ Określane również jako: organizacje non profit, NGO's, trzeci sektor – te pojęcia bywają używane zamiennie.

tym polu stanowią stowarzyszenia sportowe, a wśród nich kluby sportowe, które powszechnie postrzegane są jako główny filar krzewienia sportu powszechnego². Wiele z nich funkcjonuje jako podmioty posiadające status *organizacji pożytku publicznego* (OPP).

Z uwagi na właściwości instytucjonalnego modelu organizacji sportu powszechnego, podmioty te współistnieją i współdziałają nie tylko pomiędzy sobą ale także (a może przede wszystkim) z organami władzy publicznej. Bezspornym i cennym walorem tej współpracy jest to, że pozwala ona na właściwe zdefiniowanie problemów społecznych, poszukiwanie nowatorskich form ich rozwiązywania, sprzyja rozwijaniu aktywności obywatelskiej oraz urzeczywistnianiu zasady partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym. Jednak należy także pamiętać o tym, że warunki tej współpracy w istotnym zakresie kształtowane są odgórnie, za pośrednictwem określonych ram prawnych i instytucjonalnych. Odnoszą się zatem także do kształtu i zasad funkcjonowania systemu finansowania organizacji pozarządowych. W stosunku do tych, które aktywizują swoje działania w sferze kultury fizycznej, z założenia wsparcie finansowe powinno pochodzić w głównej mierze od jednostek samorządu terytorialnego (JST) – faktycznie odpowiedzialnych za finansowanie sportu młodzieżowego na poziomie regionalnym i klubowym, co do których zakłada się, że najlepiej znają organizacje pozarządowe funkcjonujące w lokalnym środowisku³.

Cechy organizacji pozarządowych wpływają zarówno na charakter, jak i na kierunek ich relacji z otoczeniem. Relacje te wyjaśnia między innymi *teoria zależności od zasobów*⁴. Kiedy władza publiczna dysponuje istotnym zasobem – wsparciem finansowym, a jednym z warunków skutecznej realizacji celów statutowych organizacji pozarządowych jest ich dobra kondycja finansowa⁵, to na tej płaszczyźnie kształtuje się sieć zależności. Dostrzegając korzyści z niej wynikające teoria zależności wykazuje także, że ich charakter może zagrażać autonomii organizacji pozarządowych. Ich siła przetargowa może być warunkowana stopniem uzależnienia od środków publicznych. Przy takich uwarunkowaniach w literaturze zwraca się uwagę na mechanizm upodabniania się

² Zob.: S. Vos, D. Breesch, S. Késenne, W. Lagae, J. Van Hoecke, B. Vanreusel, J. Scheerder, *The value of human resources in non-public sports providers: the importance of volunteers in non-profit sports clubs versus professionals in for-profit fitness and health clubs*, International Journal of Sport Management and Marketing, 2012, Vol. 11, No. 1/2, ss.3–25.

³ *Program Rozwoju Sportu do roku 2020*. Aktualizacja, Ministerstwo Sportu i Turystyki, s. 49, https://bip.msit.gov.pl/download/2/10122/Aktualizacja_PRS_-_uchwala_RM.pdf (dostęp 24 marca 2020 r.).

⁴ J. Pfeffer, G. R. Salancik, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978.

⁵ D.R. Young, *Why Study Nonprofit Finance?*, (w:) *Financing Nonprofits. Putting Theory into Practice*, Young D.R. (red.), National Center on Nonprofit Enterprise, AltaMira Press, United Kingdom, Plymouth 2007, s. 3-22.

– *izomorfizacji*⁶, jakiej podlega sektor pozarządowy na skutek styku z administracją publiczną. Zjawisko to jest wynikiem właśnie intensywnego korzystania przez organizacje ze środków publicznych. Przy czym nie chodzi tu o korzystanie z nich w ogóle. Chodzi o identyfikowaną w praktyce, agresywną formułę, która grozi „formatowaniem” działań wykonawców⁷. Ryzyko w tym zakresie jest tym większe, że warunkowane nie tylko wartością przychodów zgromadzonych przez organizację, ale także strukturą źródeł ich pochodzenia⁸ i ich zmiennością w czasie. Kombinacja źródeł finansowania organizacji pozarządowych może czynić je mniej lub bardziej odpornymi na relacje zagrażające misji, swobodzie i ciągłości działania.

Znaczenie wskazanej problematyki przełożyło się na kierunek prezentowanych rozważań, których celem było ukazanie cech potencjału finansowego, w tym zwłaszcza struktury przychodów, aktywnych w sferze sportu organizacji pozarządowych. Rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej, scharakteryzowano publiczny wymiar zadań związanych z upowszechnianiem sportu. Na tym tle instytucjonalny system organizacji sportu, jak również zasady finansowania sportowych organizacji pozarządowych ukazano jako czynniki stymulujące budowanie relacji zależności oraz zagrażające ich autonomii. W drugiej części przedstawiono wyniki analizy zróżnicowania wartości przychodów ogółem wybranych organizacji pozarządowych realizujących zdania sportowe. Docelowo, zaprezentowano wyniki analizy porównawczej struktury ich przychodów. Prezentowane rozważania zamykają wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy.

1. Model organizacji i finansowania sportu powszechnego w Polsce

1.1 Wspieranie i upowszechnianie aktywności sportowej jako obszar zadań publicznych

Sport i aktywność fizyczna stają się absolutnymi priorytetami w dziedzinie zdrowia publicznego w większości krajów Unii Europejskiej (UE). Jednak, przy ciągłym promowaniu aktywności fizycznej, utrzymują się wysokie wskaźniki braku aktywności sportowo-rekreacyjnej. Wskazują na to dane statystyczne o aktywności sportowo-rekreacyjnej⁹, według których 46% Europejczyków potwierdza brak jakiegokolwiek aktywności fizycznej. Polska uplasowała się

⁶ P. Frumkin, J. Galaskiewicz, *Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations*, Journal of Public Administration Research and Theory, 2004 Vol. 14, Issue 3, pages 283-307.

⁷ System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce, Mazur S., Pacut A. (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 17.

⁸ P. Wicker, N. Longley, C. Breuer, *Revenue Volatility in German Nonprofit Sports Clubs*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2015 No. 44(1), s. 5-24; K. Kearns, *Income portfolios*, (w:) *Financing Nonprofits. Putting Theory into Practice*, Young D.R. (red.), National Center on Nonprofit Enterprise, AltaMira Press, United Kingdom, Plymouth 2007, s. 291-314.

⁹ *Sport and physical activity*, Special Eurobarometer 472, European Commission, 2018, <http://ec.europa.eu> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).

w grupie krajów z wysokim odsetkiem mieszkańców biernych sportowo (56%). Dane te utwierdzają w przekonaniu, że podejmowanie i organizowanie działań upowszechniających aktywność ruchową jest ważną sferą zadań publicznych i społecznych. Stąd też, w rozwój sportu zaangażowane są zarówno władze publiczne, jak i organizacje pozarządowe.

W dokumentach unijnych zagadnienia dotyczące sportu wprowadzone zostały zapisami Traktatu z Lizbony¹⁰. Na jego podstawie, art. 165 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹ stanowi, że UE, uwzględniając społeczną i edukacyjną funkcję sportu, przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w jego zakresie. Zmierza, poprzez popieranie uczciwości, dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za sport, do rozwoju wymiaru europejskiego sportu. A zatem, nie zastępując krajów członkowskich, wspiera, koordynuje i uzupełnia ich działania w zakresie sportu¹².

W Polsce aktywność w tym zakresie podmiotów publicznych ma swoje podstawy w zapisach konstytucyjnych, które w art. 68 ust 5 wskazują, że władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej¹³, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży¹⁴. Z kolei, w art. 163 wprowadziła zasadę domniemania właściwości rzeczowej samorządu terytorialnego w zakresie wszystkich zadań publicznych niezastrzeżonych ustawowo do właściwości innych organów władz publicznych¹⁵. Z tej zasady ustawodawca wyprowadza, w art. 166 zadania, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i wykonywane są przez JST jako własne. Własne, a zatem takie, które nie tylko służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, lecz także, zgodnie z art. 1 ust. 2 o gospodarce komunalnej¹⁶, ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności na drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tym samym, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych (gmina – w art. 7, powiat – w art. 4, województwo – art. 14), do zadań własnych tych jednostek należą zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki. Tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu jako zadanie

¹⁰ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569).

¹¹ *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.), s. 47.

¹² Zob. E. Krześniak, *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.

¹³ Na pojęcie kultura fizyczna, w myśl art. 2 ustawy o sporcie, składają się wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawę kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Obejmuje ono zatem: sport, wychowanie fizyczne i rehabilitację ruchową. W rozdziale pojęcia sport, aktywność sportowa i kultura fizyczna są używane zamiennie.

¹⁴ Ustawa z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (t.j. Dz.U. 2019, poz. 712).

własne JST wskazuje także, w art. 27, ustawa o sporcie¹⁷. Z kolei ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸, w art. 5 ust. 1 określa, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Sektor pozarządowy i jego potencjał społeczno-ekonomiczny uznaje się za ważną zbiorowość podmiotów uczestniczących w realizacji zadań publicznych w Polsce, w tym zadań w sferze sportu. Traktując je jako zbiorowość odrębną od sektora publicznego i komercyjnego identyfikuje się je przez pryzmat następujących cech: stopień sformalizowania, instytucjonalna odrębność od administracji publicznej, działanie nie dla zysku, samorządność, dobrowolne uczestnictwo w ich działalności¹⁹. Przy czym, realizując zadania społeczne, organizacje te nie zastępują państwa (samorządu) ani podmiotów rynkowych. Pełnią w stosunku do nich rolę subsydiarną. Organizacje te aktywnie uczestniczą w świadczeniu usług publicznych i społecznych w różnych obszarach. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰, w art. 4 wymienia ich 39, w tym zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej.

Heterogeniczność sektora organizacji pozarządowych, widoczna jest nie tylko w obszarze sfery społecznej, w której się aktywizują, ale także w zakresie ich form organizacyjno-prawnych. W 2016 r. aktywną działalność społeczną prowadziło w Polsce 91,8 tys. organizacji rejestrowych i 66,8 tys. organizacji nierejestrowych. Największy odsetek tych podmiotów (29,1%) jako główną dziedzinę działalności wskazuje sport, turystykę, rekreację i hobby. W tym gronie 71,8% stanowiły stowarzyszenia sportowe, a wśród nich kluby sportowe²¹, które funkcjonując w środowisku lokalnym, pełnią kluczową rolę w całej strukturze organizacyjnej sportu²². Wiele z nich funkcjonuje przy tym jako podmioty posiadające status organizacji pożytku publicznego (OPP).

Zaangażowanie podmiotów publicznych i społecznych jest typowym aliansem, spotykanym w prawnych systemach organizacji sportu w różnych krajach, w tym europejskich. Niemniej jednak, w tzw. Białej Księdze na temat sportu Komisja Europejska uznała, że systemy prawne poszczególnych krajów członkowskich są na tyle odrębne, iż próby zdefiniowania jednolitego modelu organizacji sportu powszechnego w Europie nie mają szans powodzenia²³. Identyfikacja cech

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1463, z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723).

¹⁹ *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/STAT/SER.F/91. United Nations, New York, 2003, s. 16.

²⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego..., op. cit.

²¹ *Sektor non-profit w 2016 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*, GUS, Warszawa, Kraków, 2018, s. 15.

²² *Sprawozdanie w sprawie europejskiego wymiaru sportu*, Komisja Kultury i Edukacji, 2011, <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp 6 marca 2020 r.).

²³ *White Paper on Sport*, Commission of the European Communities, COM 2007, 391 final, https://d1dmfej9n5lgmh.cloudfront.net/msport/files/Downloads/20130103151557/BIALA_KSIEGA_NA_TEMAT_SPORTU.pdf?1357226159 (dostęp 26 lipca 2019 r.).

narodowych systemów organizacji sportu w krajach europejskich pozwoliła wyodrębnić ich cztery typy: biurokratyczny (interwencjonistyczny), przedsiębiorczy, społeczny oraz strategiczny²⁴. W Unii Europejskiej głównym modelem sportu powszechnego jest model biurokratyczny, typowy również dla Polski.

Charakteryzuje się on bardzo aktywną rolą władz publicznych w regulowaniu systemu, w tym interwencji w zasady jego funkcjonowania. Administrowanie sportem przez władzę publiczną skupia się w dwóch podsektorach: centralnym – reprezentowany m.in. przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) i samorządowym – reprezentowany przez JST i podległe im jednostki organizacyjne²⁵. Przy czym tworzenie warunków do uprawiania sportu powszechnego, np. odpowiedzialności za infrastrukturę sportową i świadczenie usług w zakresie kultury fizycznej, spoczywa na strukturach samorządowych. Relacje z sektorem pozarządowym odbywają się zatem w ramach delegowania zadań i dbałości władzy publicznej o celowość i legalność (zgodność z prawem) wydatkowania w tym obszarze środków publicznych. Wyniki analiz wskazują, że nastawienie na hierarchiczny styl kierowania (administrowanie) ujawnia związane z tym silne zaangażowanie władzy publicznej w procesy kontrolne, co powoduje, że model ten jest bardziej podatny na biurokratyczne dysfunkcje, które uprzywilejowują procesy nad wynikami²⁶.

Zaproponowane modele, w obszarze zidentyfikowanych cech, podlegają presji zmian. W wymiarze funkcjonalnym ich przykładem jest swoistego rodzaju outsourcing zadań sportowych na rzecz organizacji pozarządowych. Z jednej strony można go postrzegać jako sposób na dzielenie odpowiedzialności za poprawę jakości, obniżenie kosztów realizacji tych zadań²⁷. Z drugiej natomiast, warunki i zasady współdziałania z administracją publiczną, można postrzegać jako element otoczenia, za pośrednictwem którego władza publiczna oddziałuje (bezpośrednio lub pośrednio, pozytywnie lub negatywnie) na funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Gama tych instrumentów oddziaływania jest szeroka. Składają się na nią narzędzia pozafinansowe: informacyjne, organizacyjne, doradcze, jak również finansowe: powierzanie, wspieranie lub wspólna realizacja sportowych zadań publicznych. Są one ukierunkowane na tworzenie i utrzymanie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, określenie warunków jej udostępniania (np. ulgi/zniżki w opłatach za korzystanie, użyczenie), funkcjonowanie zespołów

²⁴ J. Camy, L. Clijsen, A. Madella, A. Pilkington, *Improving Employment in the Field of Sport in Europe Through Vocational Training, Vocational Education and Training in the Field of Sport in the European Union: Situation, Trends and Outlook*, VOCASPORT Research Group, European Observatoire of Sport and Employment, Lyon, 2004, s. 52-53, <http://eose.org/wp-content/uploads/2014/03/vocasport-Final-Report-English-Version.pdf> (dostęp 23 lutego 2019 r.).

²⁵ E. Krześniak, *Kluby i organizacje sportowe ...*, op. cit., s. 58.

²⁶ I. Henry, *European Models of Sport: Governance, Organisational Change and Sport Policy in the EU*, Hitotsubashi Journal of Arts and Science, nr 50, 2009, s. 46.

²⁷ *System finansowania organizacji pozarządowych ...*, op. cit., s. 41.

o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym w zakresie kierunków i form rozwoju sportu (np. rad sportu), organizację imprez sportowych, (współ)finansowanie zadań sportowych (dotacje), uznanie wyróżniających się sportowców, trenerów czy osób zasłużonych dla rozwoju sportu (np. stypendia, nagrody, wyróżnienia). Za sprawą tych instrumentów i siły ich oddziaływania kształtują się relacje zależności społecznych podmiotów sportowych i władzy publicznej.

1.2 Zależność od zasobów i izomorfizm instytucjonalny jako predyktory warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych

Aktywność organizacji pozarządowych nie jest tylko efektem „dopuszczenia” ich przez władzę publiczną do sfery usług publicznych. Zarówno proces ich oddolnego powstawania, wybór obszarów, w których działają, mechanizmy działania i zaspokajania potrzeb społecznych są pochodną inicjatyw obywatelskich. Inicjatyw, które z jednej strony są pierwotną reakcją na niepowodzenia rynku, z drugiej których ograniczenia rodzą oczekiwanie na interwencję państwa²⁸. Atrybuty organizacji pozarządowych sprzyjające działalności społecznie użytecznej to przede wszystkim: kapitał społeczny, elastyczność działania, lepsze rozpoznanie potrzeb społecznych – bliższy kontakt z adresatem pomocy/usługi, niższe koszty funkcjonowania w porównaniu do instytucji publicznych czy komercyjnych. Jednak, podobnie jak inne podmioty, organizacje pozarządowe obarczone są słabościami i ograniczeniami, do których zalicza się przede wszystkim: partykularyzm, paternalizm, brak profesjonalizmu, lukę odpowiedzialności oraz niewystarczalność zasobów²⁹. Cechy organizacji pozarządowych wpływają zarówno na charakter, jak i na kierunek ich relacji z otoczeniem.

Relacje te wyjaśnia między innymi *teoria zależności od zasobów* (RDT). Dotyczy ona wpływu, pochodzących z otoczenia, zasobów wykorzystywanych przez organizację, na realizację podejmowanych przez nią działań. Opiera się na założeniu, że otoczenie jest inwariantnym czynnikiem ograniczającym organizację, zwłaszcza te o małej sile przetargowej. Miarą wrażliwości organizacji na wpływy z zewnątrz, jest przede wszystkim stopień zapotrzebowania na zasoby umożliwiające jej funkcjonowanie i rozwijanie swojej działalności. Zdecydowana większość zasobów kontrolowana jest przez otoczenie i to daje otoczeniu „władzę” nad organizacją³⁰. Identyfikując mnogość ograniczeń, które są narzucane organizacjom przez otoczenie, teoria zależności wyjaśnia, że organizacje ubogie w istotne zasoby, w celu ich pozyskania, orientują

²⁸ L. Salamon, *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government*, Journal of Voluntary Action Research, 1987 No. 16 (1), s. 39-42; Za: B. Dollery, J. Wallis, *Economic Approaches to the Voluntary Sector: A Note on Voluntary Failure and Human Service Delivery*, Working Paper Series in Economics, nr 16, University of New England, London, 2001, s. 11.

²⁹ Ibidem.

³⁰ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 90.

się na relacje zależności z innymi podmiotami³¹. W tym kontekście, (przedstawiony w podsekcji 1.1.) instytucjonalny system organizacji sportu, można potraktować jako czynnik stymulujący je do budowania relacji zależności. Zważywszy na to, że środki finansowe stanowią jeden z kluczowych zasobów niezbędnych dla zachowania ciągłości działalności, podobnie rzecz się ma z modelem finansowania sportowych organizacji pozarządowych. Z jednej strony, z uwagi na wspomnianą już wagę aktywności sportowej, uzasadnione wydaje się zaangażowanie podmiotów publicznych (państwa i samorządu) nie tylko w promowanie ale i w (współ)finansowanie (bezpośrednie i/lub pośrednie) zadań sportowych i rekreacyjnych. Niemniej jednak, funkcjonujący od wielu lat model finansowania szeroko rozumianej kultury fizycznej zakłada, że podstawowym źródłem nakładów finansowych na realizację zadań sportowych, jest samorządowy sektor publiczny. Struktura budżetowych wydatków publicznych potwierdza znaczący udział JST w finansowaniu zadań sportowych oraz wskazuje, że jednym z głównych źródeł ich finansowania są dotacje budżetowe³².

Z punktu widzenia realizowanych, przez władzę publiczną i organizacje pozarządowe, celów i przyjętej strategii działania w literaturze prezentowane są typy związków i relacji, które łączyć mogą te podmioty, np.: kooperacja (*cooperation*), komplementarność (*complementarity*), dopełnianie (*co-optation*) i konfrontacja (*confrontation*)³³. Pierwsze trzy postrzega się jako te, które sprzyjają realizacji zasady pomocniczości i spełniają postulat partycypacji i partnerstwa w realizacji zadań publicznych. O ile konfrontacja może „wymuszać” na organizacji społecznej dużą autonomię finansową, sprawność organizacyjną i samodzielność decyzyjną, o tyle wydaje się, że zwłaszcza kooperacja (i warunkowo dopełnianie) rodzi ryzyko uzależnienia od zasobów znajdujących się w dyspozycji władzy publicznej. Jego konsekwencje mogą przyjąć cechy *izomorfizmu instytucjonalnego*, rozumianego jako upodabnianie się organizacji współdziałających w podobnym otoczeniu³⁴. Silne orientowanie się organizacji pozarządowych w kierunku świadczenia usług publicznych (w tym również sportowych) pozwala zauważać zacieranie się granic normatywnych i funkcjonalnych między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi (zazwyczaj to te ostatnie upodabniają się do tych pierwszych)³⁵.

³¹ E. Stańczyk-Hugiet, *Implikacje teorii zależności w badaniach relacji*, Organizacja i Kierowanie 2017 nr 2 (176), s. 16.

³² *Study on the funding of grassroots sports in the EU. With a focus on the internal market aspect concerning legislative frameworks and systems of financing. Final report*. Eurostrategies 2011 Vol. 1, pp. 365, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50e6357c-6e20-43fc-8cf7-b7ca073b197c/language-en> (dostęp 15 sierpnia 2019 r.).

³³ A. Najam, *The Four-C's of Third Sector – Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation*, Nonprofit Management & Leadership, vol. 10, no. 4, 2000, s. 383 i in.

³⁴ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, Vol. 48, No. 2, 1983, pp. 147-160.

³⁵ *System finansowania organizacji pozarządowych ...*, op. cit., s. 25.

Skłonność (czy delikatniej rzecz ujmując – podatność) organizacji pozarządowych na „lepienie ich na wzór i podobieństwo” administracji publicznej może stać się źródłem tłumienia tak bardzo wartościowego partnerstwa i zastąpienia go standaryzacją koncepcji, metod i narzędzi realizacji zadań publicznych. Należy mieć przy tym świadomość, że potencjalny sprzeciw wobec izomorfizmu rodzi ryzyko wykluczenia organizacyjnego – ze współpracy i dostępu do realizacji zadań publicznych i/lub finansowania środkami publicznymi. W tym kontekście szczególnie ważne i aktualne jest pytanie o stabilność i autonomię finansową pozarządowych organizacji sportowych, która nie tyle warunkowana jest wartością gromadzonych przychodów, co ich strukturą wynikającą z wykorzystanych źródeł finansowania. Ona może decydować o stopniu uzależnienia organizacji od: publicznych zasobów finansowych, administracyjnego standardu wykonywania zadań. Może przesądzać o tym, czy i w jakim zakresie, chcąc być nie tylko wykonawcą (dostawcą), ale i współtwórcą rozwiązań, organizacja będzie zdolna konkurować o partycypację w realizacji zadań publicznych, utrzymując przy tym swoją specyfikę, niezależność i zdolność do kontynuowania działalności.

2. Potencjał finansowy pozarządowych organizacji sportowych

2.1 Metodyka badawcza

Głównym celem badania było zidentyfikowanie cech potencjału finansowego, w tym zwłaszcza struktury przychodów, wybranych organizacji pozarządowych. Badaniem objęto organizacje o statusie OPP, które działały na terenie województwa opolskiego w latach 2013-2017 i realizowały zadania w zakresie upowszechniania kultury fizycznej. Status przyjętych do badania podmiotów określono celowo. W odniesieniu do nich możliwe było zgromadzenie danych poddanych eksploracji. Ich źródłem było coroczne sprawozdanie finansowe i merytoryczne zamieszczone w Bazie Sprawozdań Finansowych i Merytorycznych OPP³⁶. W grupie 339 OPP, które zamieściły swoje sprawozdania w Bazie, zidentyfikowano 25,96% sportowych OPP (88 OPP). Z uwagi na to, że analizę przeprowadzono dla danych z okresu 2013-2017 do dalszego wnioskowania zakwalifikowano tylko te, które złożyły swoje sprawozdania za wszystkie lata (N=66). Stanowiły one 75% zidentyfikowanych sportowych OPP. Dominującą część tego zbioru (94%) stanowiły kluby oraz zrzeszenia i związki sportowe. Biorąc pod uwagę podstawowe kryteria homogeniczności: zbieżny charakter działalności i realizowanych zadań, równość do zasad dostępu do zasobów oraz funkcjonowanie w zbliżonym środowisku, założono, iż przyjęty w badaniu zbiór podmiotów stanowi grupę jednorodną.

³⁶ Narodowy Instytut Wolności, Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, <http://sprawozdaniaopp.niw.gov.pl> (dostęp 26 sierpnia 2018 r.).

W badaniu punkt wyjścia stanowiła analiza zróżnicowania wartości i struktury przychodów ogółem. W kolejnym etapie medianę udziału środków publicznych w przychodach ogółem (49,83%) zastosowano jako zmienną grupującą zbiór badanych podmiotów. Wyodrębniono dwie grupy: dla których udział środków publicznych był większy od mediany (grupa I) oraz te, dla których udział ten kształtował się na poziomie mniejszym od mediany (grupa II). Dalszej analizie porównawczej poddano strukturę przychodów usystematyzowanych OPP. Dla realizacji celu badań zastosowano podstawowe narzędzia statystyki opisowej: miary tendencji centralnej, miary rozproszenia oraz asymetrii. Obliczenia wykonano przy zastosowaniu programu Statistica.

2.2 Zróżnicowanie przychodów

Potencjał finansowy organizacji przeanalizowano w oparciu o, zestawione w tabeli 1, parametry statystyki opisowej dla przychodów ogółem. Wskazują one na bardzo duże zróżnicowanie finansowe. Skalę tego zjawiska ukazują znaczne różnice pomiędzy średnią i medianą uzyskanych przychodów. W latach 2013-2017 wartość przeciętna przychodów była około 2-krotnie wyższa niż mediana (dla N=66).

Tabela 1. Statystyki opisowe dla przychodów ogółem (w tys. zł)

rok	\bar{X}	Me	SD	V	As	liczba OPP	odsetek OPP
2013	156,43	90,66	237,28	151,68	5,13	44	66,67%
2014	174,66	93,64	302,94	173,45	5,19	47	71,21%
2015	186,34	85,72	318,22	170,78	4,35	49	74,24%
2016	209,63	98,35	412,24	196,66	5,45	49	74,24%
2017	238,60	108,63	614,53	257,55	7,20	50	75,76%

\bar{X} – średnia arytmetyczna; Me – mediana; SD – odchylenie standardowe; V – współczynnik zmienności; As – asymetria.

Źródło: opracowanie własne.

O ile w całej grupie podmiotów, na przestrzeni badanych lat, następował wzrost łącznej wartości uzyskiwanych przychodów, o tyle tylko w przypadku 10,6% OPP (N=66) ich wolumen rósł w całym badanym okresie. W przypadku pozostałych OPP nie zidentyfikowano charakterystycznych i trwałych w czasie tendencji zmian. W efekcie przedstawione statystyki odzwierciedlają bardzo wysoką zmienność przychodów ogółem. Wysokie dodatnie wartości współczynnika asymetrii wskazują, że w większości OPP wartość przychodów ogółem kształtowała się na poziomie niższym od średniej dla całego zbioru. W kolejnych latach taka sytuacja wystąpiła w przypadku ponad 66% organizacji (ostatnia

kolumna w tabeli 1). W efekcie OPP doświadczały istotnej niestalości poziomu gromadzonych przychodów. Potwierdza to, przedstawiona w tabeli 2 struktura OPP według klasy przychodów ogółem. Nieznaczny odsetek organizacji osiągał przychody nieprzekraczające rocznie 10 tys. zł. Największy dysponował przychodami z przedziału 10-50 tys. zł, a około ¼ OPP osiągała roczne przychody większe niż 100 tys. zł oraz 200 tys. zł. Prawie połowa podmiotów, w całym pięcioletnim okresie utrzymywała roczne przychody w granicach jednego przedziału.

Tabela 2. Struktura OPP według klasy przychodów ogółem

rok	dynamika przychodów ogółem	od 1 tys. do 10 tys.	powyżej 10 tys. do 50 tys.	powyżej 50 tys. do 100 tys.	powyżej 100 tys. do 200 tys.	powyżej 200 tys.
2013		3,03%	28,79%	22,73%	24,24%	21,21%
2014	111,7%	3,03%	30,30%	19,70%	22,73%	24,24%
2015	106,7%	6,06%	30,30%	16,67%	22,73%	24,24%
2016	112,5%	4,55%	30,30%	15,15%	22,73%	27,27%
2017	113,8%	4,55%	21,21%	22,73%	22,73%	28,79%
średnia roczna		1,52%	30,30%	18,18%	24,24%	25,76%
Liczba OPP, które utrzymały klasę w całym okresie		1	10	3	5	13

Źródło: opracowanie własne.

Nawiązując, do sformułowanego w podsekcji 1.2. założenia o znaczeniu struktury przychodów, w obrębie ich źródeł wyodrębniono: nierynkowe (publiczne, prywatne), rynkowe (działalność: odpłatna, gospodarcza), wpłaty z tytułu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dominującym źródłem finansowania działalności OPP były przychody nierynkowe (publiczne i prywatne). Różnice ujawniły się jedynie w wartości wskaźników udziału, które sukcesywnie malały przy rosnącym udziale wpływów rynkowych. Najniższy wskaźnik partycypacji w przychodach ogółem w całym analizowanym okresie wykazywały przychody pochodzące z 1% podatku. Ustalona struktura przychodów wskazuje także, że w całym analizowanym okresie około ¾ zewnętrznych przychodów stanowiły transfery publiczne (głównie dotacje), które odpowiadały za około 45% przychodów ogółem. W kolejnych czterech latach (2013-2016) odnotowano także wzrost ich wartości nominalnej.

Pomimo tego, że istotna część przychodów miała charakter transferów publicznych zarówno fakt ich uzyskiwania jak i generowana wartość różnie kształtowały się w kolejnych latach oraz w poszczególnych OPP. Zróżnicowanie poziomu wpływów publicznych potwierdzają, przedstawione w tabeli 3 parametry statystyki opisowej. Podobnie jak w przypadku przychodów ogółem, w większości OPP wartość przychodów publicznych kształtowała się na poziomie niższym od średniej dla wszystkich analizowanych OPP (średnia arytmetyczna wyższa od mediany).

Tabela 3. Statystyki opisowe dla przychodów publicznych (w tys. zł)

rok	\bar{X}	Me	SD	V	As	liczba OPP	odsetek OPP
2013	70,51	33,05	97,97	138,95	2,75	44	66,67%
2014	80,03	29,75	129,66	162,01	3,13	45	68,18%
2015	84,54	36,85	137,59	162,76	3,76	43	65,15%
2016	92,48	41,56	144,43	156,17	3,55	45	68,18%
2017	80,64	40,09	108,57	134,64	2,13	28	42,42%

Oznaczenia jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne.

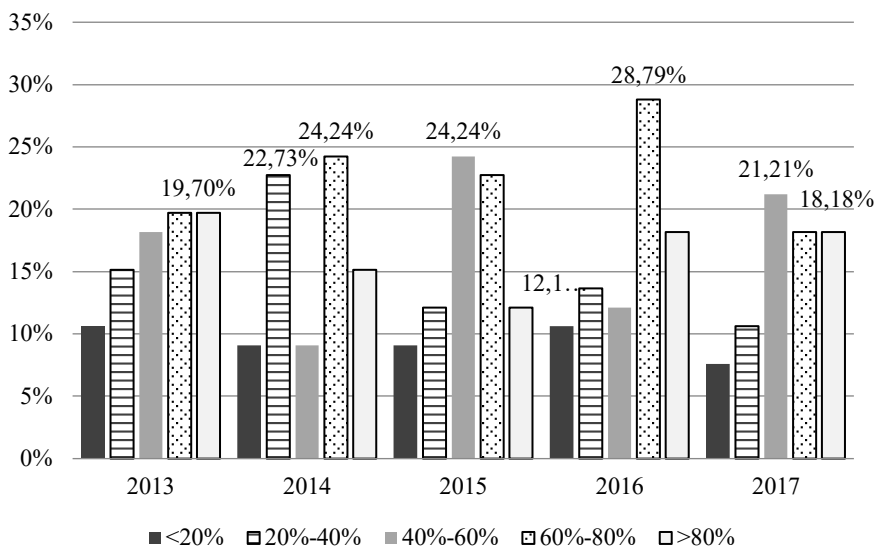
W latach 2013-2016 taka sytuacja wystąpiła w przypadku około 67%, a w 2017 r. 42,42% organizacji (ostatnia kolumna w tabeli 3). Można przypuszczać, że wpływ na takie ukształtowanie się średnich wartości miał fakt, że korzystanie z tych środków nie było zjawiskiem trwałym w czasie dla wszystkich OPP. Stale z tego źródła zasilenia korzystało 59,09% OPP (N=66), z kolei 6,06% OPP (N=66) nie dysponowało tymi środkami wcale. Warto zwrócić uwagę, że wśród OPP, które z tych środków korzystały udział ich w strukturze przychodów ogółem też był bardzo zróżnicowany. Rysunek 1 obrazuje, że w kolejnych latach odsetek OPP, dla których udział środków publicznych w przychodach ogółem był mniejszy niż 20% wynosił od 7,58% do 10,61%. W przypadku 12,12% – 19,7% OPP było to źródło odpowiadające za ponad 80% przychodów ogółem. Analiza struktury wpływów publicznych wykazała także, że głównym źródłem tych transferów były budżety jednostek samorządu terytorialnego (84,87% – 91,13%). W przypadku 67,7% OPP (N=62), które korzystały ze środków publicznych ich źródłem były jedynie budżety JST. Sporadycznie transfery pochodziły z budżetu państwa (MSiT³⁷, MRiRW³⁸),

³⁷ Ministerstwo Sportu i Turystyki.

³⁸ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

państwowych funduszy celowych (np. FRKF³⁹, ARiMR⁴⁰, PFRON⁴¹). Znikome było natomiast wykorzystanie środków europejskich.

Rys. 1. Odsetek OPP według udziału środków publicznych w przychodach ogółem



Źródło: opracowanie własne.

2.3 Specyfika struktury przychodów

Ze względu na to, że udział wpływów publicznych w przychodach ogółem istotnie różnicuje badane organizacje, w dalszej analizie medianę udziału środków publicznych w przychodach ogółem (49,83%) zastosowano jako zmienną grupującą zbiór badanych podmiotów. Dalszej analizie porównawczej poddano strukturę przychodów usystematyzowanych OPP. Wartości parametrów statystyki opisowej przedstawia tabela 4.

Przychody stanowią ważny element rezerwuaru ekonomicznego, który obok potencjału społecznego charakteryzuje stopień rozwoju organizacji, determinuje rozmiary prowadzonej działalności, jej zasięg oddziaływania i zdolność do jej kontynuowania. Wyniki wskazują, że organizacje sportowe bazujące głównie na transferach publicznych (grupa I) wykazują niższą średnią wartość przychodów ogółem. Cechują się przy tym wyższym odsetkiem podmiotów biernych w zakresie pozyskiwania przychodów rynkowych.

³⁹ Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej.

⁴⁰ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁴¹ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Ponadto, wśród OPP z grupy I odnotowano znacznie wyższą przeciętną wartość przychodów pochodzenia zewnętrznego (nierynkowych). Wyższe średnie wartości tych przychodów utrzymały się zarówno w kategorii publicznych jak i prywatnych⁴².

Tabela 4. Statystyki opisowe dla struktury przychodów

wyszczególnienie	udział środków publicznych w przychodach > Me grupa I				udział środków publicznych w przychodach < Me grupa II			
	\bar{X}	Me	V	As	\bar{X}	Me	V	As
wskaźniki struktury przychodów								
udział nierynkowych w ogółem	0,82	0,85	15,35	-0,50	0,43	0,45	57,58	0,04
udział rynkowych w ogółem	0,04	0,0	311,46	3,6	0,2	0,0	135,43	0,95
udział publicznych w nierynkowych	0,83	0,86	16,83	-0,38	0,57	0,61	56,33	-0,45
udział prywatnych w nierynkowych	0,17	0,14	79,68	0,38	0,43	0,39	75,68	0,45
udział składek w prywatnych	0,27	0,16	114,6	1,05	0,37	0,2	107,51	0,6
udział darowizn w prywatnych	0,67	0,79	53,16	-0,79	0,49	0,48	79,54	-0,06
udział 1% w ogółem	0,03	0,02	118,25	2,24	0,04	0,02	128,19	1,81

Oznaczenia jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne.

Dane, zaprezentowane w tabeli 5 wskazują, że na przestrzeni analizowanych lat niższy był także odsetek OPP, które nie uzyskiwały przychodów nierynkowych.

W całym okresie, spośród wszystkich OPP (N=66) tylko 6,1%, zakwalifikowanych do grupy II, nie wykazało przychodów pochodzenia publicznego. Dla 59,1% OPP (66,7% z grupy I oraz 51,5% z grupy II) przychody te były pozyskiwane sukcesywnie we wszystkich latach. Przychodów prywatnych w ogóle nie wykazało 4,5% OPP (N=66). Nieco ponad połowa OPP (N=66) (57,6% z grupy I oraz 45,4% z grupy II) stale osiągała wpływy prywatne.

⁴² Zob.: M. Krasucka, *Transfery publiczne a potencjał finansowy i organizacyjny sportowych organizacji pożytku publicznego*, (w:) *Sport i turystyka w perspektywie nauk społecznych: tradycja i współczesność*, pod red. M. Zowisło, J. Kosiewicz, wyd. Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 234-244.

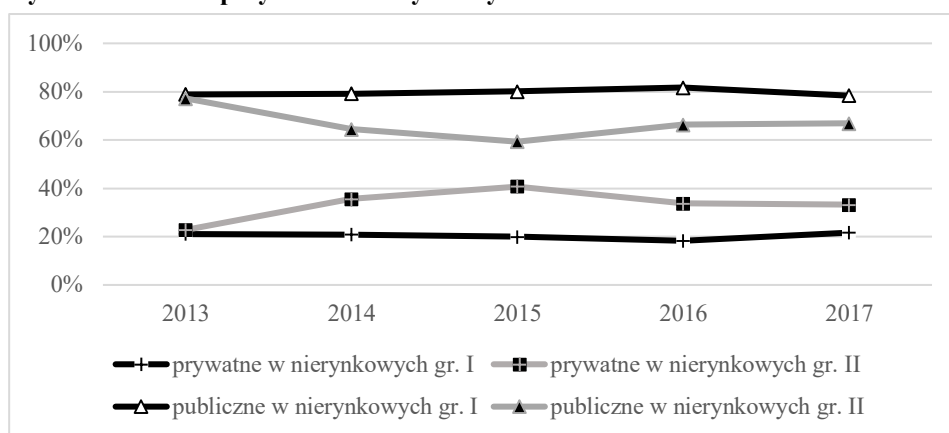
Tabela 5. Odsetek OPP, które nie wykazały przychodów nierynkowych

wyszczególnienie		2013	2014	2015	2016	2017
publiczne	gr. I	9,09%	12,12%	3,03%	0,00	12,12%
	gr. II	24,24%	27,27%	36,36%	33,33%	36,36%
prywatne	gr. I	18,18%	18,18%	15,15%	15,15%	18,18%
	gr. II	21,21%	24,24%	24,24%	27,27%	39,39%

Źródło: opracowanie własne.

Warto jednak zwrócić uwagę na, ukazaną na rysunku 2, strukturę przychodów nierynkowych. W grupie I była ona zdominowana samorządowymi transferami publicznymi. Z kolei w grupie II odnotowano około 2,5 krotnie wyższy udział przychodów prywatnych.

Rys. 2. Struktura przychodów nierynkowych



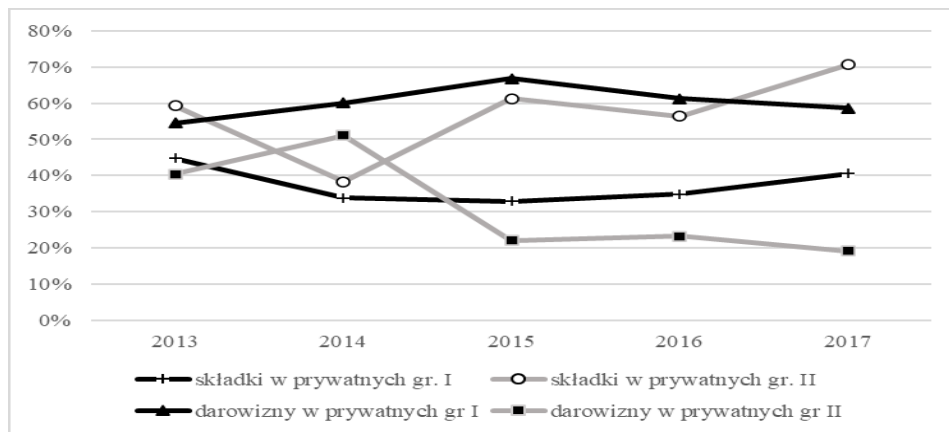
Źródło: opracowanie własne.

Typowymi źródłami tych przychodów były składki członkowskie i darowizny. Wydaje się, że składki członkowskie stanowią jedno z typowych źródeł finansowania stowarzyszeń. Pomimo, że w sensie ekonomicznym nie muszą mieć najistotniejszego znaczenia, podkreślają niezarobkowy cel jego działalności. Wyniki analizy, zestawione na rysunku 3, ujawniają, że ich udział w przychodach prywatnych cechuje się wyższym poziomem w OPP z grupy II. Jednak warte spostrzeżenia wydają się dwie kwestie. Pierwsza, że 44% OPP (N=66) w ogóle nie pobierało składek (48,5% z grupy I oraz 39% z grupy II) i druga, że wpływy z tego źródła dana organizacja, w jednym roku wykazywała a w innym już nie.

Z zachowaniem obowiązujących regulacji stowarzyszenie może także przyjmować darowizny. Ich większy udział w przychodach prywatnych, ukazany na rysunku 3, odnotowano w OPP z grupy I. Wsparcie osób lub podmiotów, które sympatyzują z organizacją pozarządową ma charakter uznaniowy, stąd też tym bardziej cenna jest ich ofiarność realizowana w dłuższym okresie. Takim wsparciem, pozyskiwanym przez co najmniej trzy lata w okresie 2013-2017,

wykazało się 74% OPP (N=66). Darowizny nie złożyły się na przychody w przypadku ¼ OPP (w 33,3% zakwalifikowanych do grupy II).

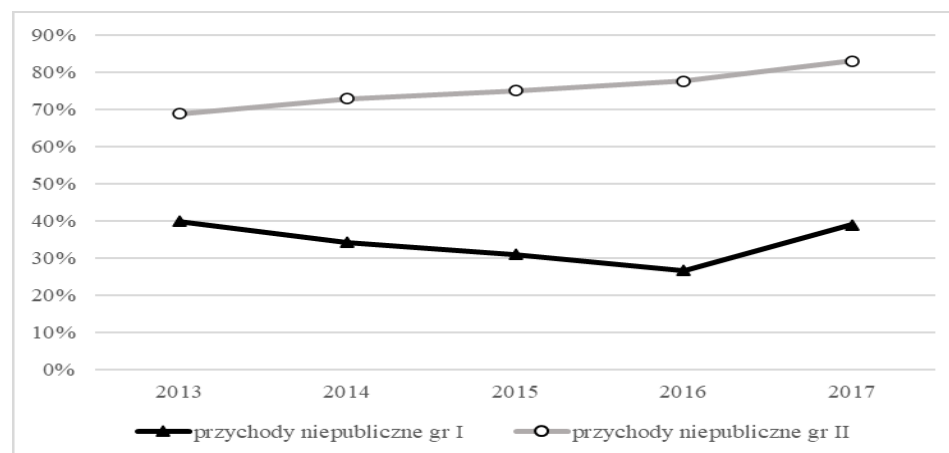
Rys. 3. Udział składek członkowskich i darowizn w przychodach prywatnych



Źródło: opracowanie własne.

Ostatnie spojrzenie na strukturę przychodów dotyczyło ustalenia, jaką część przychodów ogółem stanowią przychody niepubliczne (suma rynkowych i nierynkowych prywatnych). Uznano, że zasoby finansowe pozyskane z tych źródeł są ważne dla samodzielności i utrzymania zdolności do kontynuowania działalności. Na rysunku 4 ukazano kształtowanie się tego wskaźnika. O ile w przypadku OPP z grupy II wartość wskaźnika jest znacznie większa i rośnie w kolejnych latach, o tyle w grupie I uwagę zwracające się w czasie „przywyczajenie” do dysponowania środkami publicznymi.

Rys. 4. Udział przychodów niepublicznych w przychodach ogółem



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

System zarządzania i organizacji sportu w Polsce charakteryzuje się kompleksową prawną regulacją kwestii z nim związanych oraz rozległymi uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi organów administracji publicznej wobec podmiotów, które aktywnie włączają się w realizację zadań sportowych.

Zaprezentowane wyniki potwierdzają, typową dla sektora organizacji pozarządowych, jego silną relację finansową z władzą publiczną, zwłaszcza na szczeblu samorządowym. W gronie badanych organizacji transfery publiczne zyskały charakter nie tyle uzupełniającego, ile dominującego źródła finansowania. Ponadto, nie tylko sam fakt angażowania (lub nie) środków publicznych w finansowanie działalności organizacji sportowych, lecz również ich udział w strukturze przychodów można traktować jako czynnik, który generuje różnice w ich potencjale finansowym. Co ważniejsze, analiza przeprowadzona dla okresu dłuższego niż jeden rok pozwala spojrzeć na zasoby organizacji z perspektywy ich znaczenia dla samodzielności i zdolności do kontynuowania działalności. Umożliwia wstępną ocenę stopnia uzależnienia badanych podmiotów od wpływów z zewnątrz. Wyniki wskazują, że wybrane organizacje sportowe bazujące głównie na transferach publicznych wykazują niższą średnią wartość przychodów ogółem. Cechują się wyższym odsetkiem podmiotów biernych w zakresie pozyskiwania przychodów rynkowych. Poza tym, ze względu na celowy charakter dotacji, dysponują ograniczoną swobodą decydowania o przeznaczeniu środków.

Zgodnie z przytoczonymi w sekcji 1.2 teoriami, tak mocne oparcie systemu finansowania działalności sportowej o środki publiczne zagraża utratą zarówno spontaniczności jak i autonomiczności działania. Co więcej, może zagrażać tworzeniu stabilnych i trwałych warunków do jej oddolnego rozwoju i poszerzania zakresu oddziaływania prozdrowotnego i społecznego aktywności fizycznej.

Komentując zaprezentowane wyniki można stwierdzić, że wysoki stopień zróżnicowania poziomu zasilenia finansowego organizacji trzeciego sektora w ogóle, jak i tych skupiających się na prowadzeniu rozwoju sportowego można uznać za jego immanentną cechę. To zróżnicowanie pochodzi chociażby od różnic w ich wielkości, w liczbie „obsługiwanych” dyscyplin sportowych, lokalizacji terytorialnej i zasięgu oddziaływania. Można przypuszczać, że w pewnym zakresie jest ono także determinowane polityką władzy samorządowej.

Bardziej zwraca uwagę struktura pozyskiwanych przychodów. W szczególności wąski zakres dywersyfikacji źródeł finansowania. Taki stan rzeczy zwiększa ryzyko utraty możliwości działania przy ewentualnym obniżeniu lub wycofaniu wsparcia publicznego. W związku z tym poczynione obserwacje rodzą pytania: o powody z jakich rezygnuje się ze składek członkowskich, niskiego poziomu wsparcia pozyskanego (lub nie) od donatorów, braku lub nieskuteczności działań ukierunkowanych na poszukiwanie finansowania niepublicznego. Analiza ukazanych wskaźników struktury przychodów pozwala zaobserwować kierunek wymaganych zmian. Zmian, które z uwagi na

spowodowany pandemią COVID 19 kryzys zostaną wymuszone już w niedalekiej przyszłości.

Literatura

1. Camy J., Clijsen L., Madella A., Pilkington A., *Improving Employment in the Field of Sport in Europe Through Vocational Training, Vocational Education and Training in the Field of Sport in the European Union: Situation, Trends and Outlook*, VOCASPORT Research Group, European Observatoire of Sport and Employment, Lyon, 2004.
2. DiMaggio P.J., Powell W.W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, tom 48, nr. 2, 1983.
3. Dollery B., Wallis J., *Economic Approaches to the Voluntary Sector: A Note on Voluntary Failure and Human Service Delivery*, Working Paper Series in Economics, nr 16, University of New England, London, 2001.
4. Frumkin P., Galaskiewicz J., *Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, tom 14, nr 3, 2004.
5. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/STAT/SER.F/91. United Nations, New York, 2003.
6. Hatch M.J., *Teoria organizacji*, wyd. PWN, Warszawa 2002.
7. Henry I., *European Models of Sport: Governance, Organisational Change and Sport Policy in the EU*, *Hitotsubashi Journal of Arts and Science*, nr 50, 2009.
8. Kearns K., *Income portfolios, (w:) Financing Nonprofits. Putting Theory into Practice*, pod red. D.R. Young, National Center on Nonprofit Enterprise, AltaMira Press, United Kingdom, Plymouth 2007.
9. Krasucka M., *Transfery publiczne a potencjał finansowy i organizacyjny sportowych organizacji pożytku publicznego, (w:) Sport i turystyka w perspektywie nauk społecznych: tradycja i współczesność*, pod red. M. Zowiśło, J. Kosiewicz, wyd. Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków 2019.
10. Krześniak E., *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
11. Najam A., *The Four-C's of Third Sector – Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation*, *Nonprofit Management & Leadership*, tom 10, nr. 4, 2000.
12. Pfeffer J., Salancik G. R., *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978.
13. *Program Rozwoju Sportu do roku 2020*. Aktualizacja, Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2019.
14. Salamon L., *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government*, *Journal of Voluntary Action Research*, nr. 16 (1), s. 39-42, 1987.

15. *Sektor non-profit w 2016 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*, GUS, Warszawa, Kraków, 2018.
16. *Sport and physical activity*, Special Eurobarometer 472, European Commission, 2018.
17. *Sprawozdanie w sprawie europejskiego wymiaru sportu*, Komisja Kultury i Edukacji, 2011.
18. Stańczyk-Hugiet E., *Implikacje teorii zależności w badaniach relacji*, Organizacja i Kierowanie, nr 2 (176), s. 16, 2017.
19. *Study on the funding of grassroots sports in the EU. With a focus on the internal market aspect concerning legislative frameworks and systems of financing. Final report*. Eurostrategies, tom 1, 2011.
20. *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, pod red. S. Mazura, A. Pacut, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
21. Vos S., Breesch D., Késenne S., Lagae W., Van Hoecke J., Vanreusel B., Scheerder J., *The value of human resources in non-public sports providers: the importance of volunteers in non-profit sports clubs versus professionals in for-profit fitness and health clubs*, International Journal of Sport Management and Marketing, tom 11, nr 1/2, 2012.
22. *White Paper on Sport*, Commission of the European Communities, 391 final, COM 2007.
23. Wicker P., Longley N., Breuer C., *Revenue Volatility in German Nonprofit Sports Clubs*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, nr 44(1), s. 5-24, 2015.
24. Young D.R., *Why Study Nonprofit Finance?*, (w:) *Financing Nonprofits. Putting Theory into Practice*, pod red. D.R. Young, National Center on Nonprofit Enterprise, AltaMira Press, United Kingdom, Plymouth 2007.

Akty prawne

1. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).
2. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).
3. Ustawa z dnia 02 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 712).
5. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*, (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1463 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723).

Strony internetowe

1. https://bip.msit.gov.pl/download/2/10122/Aktualizacja_PRS_-_uchwala_RM.pdf (dostęp 24 marca 2020 r.).
2. <http://ec.europa.eu> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).
3. <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp 06 marca 2020 r.).
4. https://d1dmfej9n5lgmh.cloudfront.net/msport/files/Downloads/20130103151557/BIALA_KSIEGA_NA_TEMAT_SPORTU.pdf?1357226159 (dostęp 26 lipca 2019 r.).
5. <http://eose.org/wp-content/uploads/2014/03/vocasport-Final-Report-English-Version.pdf>, (dostęp 23 lutego 2019 r.).
6. <http://sprawozdaniaaopp.niw.gov.pl> (dostęp 26 sierpnia 2018 r.).
7. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50e6357c-6e20-43fc-8cf7-b7ca073b197c/language-en> (dostęp 15 sierpnia 2019 r.).

Features of the financial potential of selected sports public benefit organizations

The structure of the sources of revenue origin can affect on the way of functioning and scope of activities undertaken by non-governmental organizations. The institutional system of sport organization and also the financing rules for non-governmental organizations (NGOs) stand out of it that one of the main sources of their revenues are public funds. Therefore it was assumed that the share of public funds in total revenues differentiates social sports organizations. It was considered as a factor which according to the theory of resource dependence and the institutional isomorphism phenomenon can negatively shape the conditions for the functioning of NGOs. The aim of the research was to identify the structure of non-commercial organizations revenues which realize sport tasks and to recognize the diversity the features of their financial potential which results from the share of public funds in total revenues. The research was conducted in relation to organizations of public benefit (PBO) realize tasks in the field of supporting and popularizing physical culture in the Opolskie Voivodeship in the years 2013-2017.

Miasta partnerskie jako jedna z form współpracy świadcząca o międzynarodowej aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie

Polskie jednostki samorządu terytorialnego chętnie nawiązują współpracę z rodzimymi, ale również zagranicznymi samorządami. Jednym z narzędzi wykorzystywanych do regulowania ponadnarodowych stosunków są miasta partnerskie, znane również jako miasta siostrzane. Nawiązywaniu współpracy z zagranicznymi podmiotami sprzyja chociażby polskie członkostwo w Unii Europejskiej. W rozdziale przybliżono początki samorządowej aktywności na arenie międzynarodowej, jej podstawy prawne, a także ideę funkcjonowania miast partnerskich oraz przykład Gminy Kobylnica.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; miasta partnerskie; współpraca międzynarodowa

Wstęp

Jako pracownik jednego z urzędów miasta, zauważam rosnącą aktywność samorządu na arenie międzynarodowej. Polskie JST dostrzegają coraz więcej korzyści ze współpracy zawieranej z zagranicznymi jednostkami. W oparciu o ponadnarodowe kooperacje, polskie samorzady mają możliwość wymiany doświadczeń i wiedzy, znajdowania partnerów do realizacji projektów, a dla słabiej rozwiniętych samorządów jest to możliwością do wzorowania się na bardziej doświadczonej partnerskiej jednostce. Jedną z form takiej współpracy są porozumienia zawierane w oparciu o miasta partnerskie. Publikacja ma odpowiedzieć na pytanie czy i w jakim zakresie polskie samorzady korzystają z narzędzia jakim są miasta partnerskie oraz co jest efektem zawieranej współpracy.

Celem publikacji jest badanie aktywności międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego – analiza podstaw prawnych, omówienie ich form, a także wskazanie na rolę miast partnerskich w kształtowaniu ponadnarodowych relacji przez polskie samorzady. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: metoda dogmatyczno-prawna, metoda historyczna, metoda opisowa.

W pierwszym rozdziale omówiono początki funkcjonowania samorządów poza granicami swoich państw. Wskazano na źródła obecnie znanych związków partnerskich miast, a także pierwsze próby nawiązywania międzynarodowej aktywności przez polskie samorzady. Drugi rozdział jest poświęcony omówieniu krajowych i międzynarodowych podstaw międzynarodowej aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego. Trzeci rozdział to omówienie form jakie przybierają porozumienia zawierane przez polskie samorzady na międzynarodowym szczeblu. Rozdział czwarty dotyczy idei tworzenia miast partnerskich realizowanej w Polsce. Z kolei rozdział piąty to omówienie modelu współpracy międzynarodowej realizowanej w oparciu o związki miast na przykładzie Gminy Kobylnica.

W publikacji wykorzystano polską literaturę, a także źródła krajowego i międzynarodowego prawa.

1. Początki samorządowej aktywności na arenie międzynarodowej

Najprawdopodobniej pierwszymi formalnie zawiązanymi kontaktami w dwudziestowiecznej Europie w ramach obecnie znanych związków partnerskich bądź miast partnerskich były umowy pomiędzy szwajcarskim Brugg oraz niemieckim Rottweil (w 1918 roku), a także brytyjskim Yorkshire oraz francuskim Poix du Nord (w 1920 roku)¹. W negatywny sposób na rozwój idei miast partnerskich wpłynęła II Wojna Światowa. Po jej zakończeniu rozpoczęto odbudowywanie wzajemnego zaufania i partnerskich relacji. Wówczas pierwsze porozumienie zawarły francuskie Montbelliard oraz niemiecki Ludwigsburg, które w 1950 roku nawiązały formalną współpracę określoną terminem *twinning* co można rozumieć jako tworzenie miast bliźniaczych². Swoistym symbolem zmian zachodzących po wyniszczającej wojnie był fakt, iż pierwszą zgodę zawarły samorzady państw, które w trakcie działań wojennych stały po innych stronach barykady. Ruch miast partnerskich szczególnie widoczny był wśród niemieckich i francuskich samorządów³.

Pierwsze próby nawiązywania międzynarodowych partnerstw przez polskie samorzady, w tym miasta i gminy, podejmowane były już w okresie funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Trzeba jednak zaznaczyć, że w tym wypadku, poza formalnymi związkami, ciężko było dopatrzeć się faktycznych działań podejmowanych przez strony umów. Dopiero upadek komunizmu doprowadził do tego, że samorzady zyskały większą autonomię

¹ M. Furmankiewicz, *Międzynarodowe związki partnerskie gmin Dolnego Śląska*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska”, Zeszyt 3 (24), 2004, s. 30.

² S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich gmin i miast*, Difin SA, Warszawa 2019, s. 18.

³ E. Kalitta, *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami*, Przykład Chojnic, „Samorząd terytorialny”, nr 12, 2008, s. 52-53.

w zawiązywaniu międzynarodowych kontaktów⁴. Te z kolei, po okresie zamknięcia na zagraniczne więzy, chciały w większym stopniu współpracować ze swoimi zachodnimi sąsiadami. Jednym z głównych celów zawieranych kooperacji było i jest dzielenie się doświadczeniami oraz wiedzą. Z pewnością te przesłanki kierowały również polskimi samorządami, które po obaleniu komunizmu, na poważnie zaczęły interesować się nawiązywaniem międzynarodowych kontaktów. Aktywność poza granicami kraju w latach gdy Polska aspirowała do bycia członkiem Unii Europejskiej, pomagała również w poznaniu oraz przygotowaniu się na regulacje dotyczące chociażby polityki regionalnej bądź wydatkowania unijnych środków, a także zapoznania się z regulacjami wiążącymi partnerskie samorządy⁵.

W 2006 roku w całej Europie odnotowano około 16 000 zawartych bliźniaczych partnerstw. Z kolei w 2019 roku liczba ta sięgnęła już 20 000⁶ równocześnie doprowadzając do sytuacji, w której nie ma europejskiego kraju gdzie miasta i gminy nie posiadałyby partnerstw z samorządami spoza swoich granic⁷.

2. Podstawy prawne międzynarodowej współpracy polskich JST

2.1 Prawo polskie

Nadrzędnym aktem prawa regulującym również funkcjonowanie całego polskiego samorządu jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dalej KRP⁸. W art. 15 ustawy zasadniczej zapewniono decentralizację władzy publicznej zgodnie z podziałem państwa w oparciu o więzy społeczne, gospodarcze, kulturowe⁹. Konstytucja funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego reguluje w całym rozdziale VII. Skupiając się na kwestiach dotyczących międzynarodowej aktywności, w art. 165 ust. 1 KRP, wskazuje się, że JST posiadają zdolność prawną co oznacza, iż mogą być podmiotem praw i obowiązków, również na arenie międzynarodowej¹⁰. Ponadto w oparciu o art. 172 KRP, samorządy mają prawo do zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń skupiających lokalne i regionalne społeczności

⁴ P. Trzepacz, M. Płaziak, J. Więclaw-Michniewska, *Geografia współpracy międzynarodowej miast* [w:] *Miasto w badaniach geografów*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 377.

⁵ J. Szewczyk, *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace geograficzne”, zeszyt 117, 2007, s. 260-261.

⁶ S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa ... op. cit.*, s. 20.

⁷ T. Nowak, *Ruch miast i gmin bliźniaczych w województwie mazowieckim*, „Samorząd terytorialny”, nr 12, 2011, s. 50.

⁸ Z dnia 2 kwietnia 1997 roku; Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 77-78.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp.zo.o., Warszawa 2009, s. 207.

oraz podejmowanie współpracy ze społecznościami na lokalnym i regionalnym poziomie z innymi państwami. Zasady takiej aktywności międzynarodowej, zgodnie z Konstytucją¹¹, określa dalej odrębna ustawa¹². Jest nią ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹³. Zgodnie z art. 4 tego aktu, każdorazowe przystąpienie do wspomnianej organizacji wymaga zgody ministra odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne. Potwierdza to tylko tezę, że aktywność międzynarodowa JST jest swoistym dopełnieniem działań ponadnarodowych podejmowanych na szczeblu centralnym i winna być zgodna z aktywnością międzynarodową podejmowaną na centralnym szczeblu. Próba założenia lub przystąpienia do międzynarodowego zrzeszenia, którego cele nie są zbieżne z planami kraju zgodnie z ustawą regulującą przystępowanie do takowych związków, będzie skutkować odmowną decyzją bądź unieważnieniem już funkcjonujących federacji¹⁴.

Kwestie międzynarodowej aktywności polskich JST w obszarze wyłaniania samorządowych przedstawicieli reguluje również ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów w Unii Europejskiej, dalej u.k.w.r.s.¹⁵

Polskie jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują również w oparciu o ustawy regulujące poszczególne szczeble JST: o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.)¹⁶, o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p.)¹⁷ oraz o samorządzie województwa (dalej u.s.w.)¹⁸. Każdy z tych aktów przewiduje możliwość międzynarodowej współpracy poszczególnych szczebli polskiego samorządu. W przypadku powiatów, kwestię tę regulują art. 12 pkt 9a oraz art. 75a u.s.p., zaś jeśli chodzi o województwa – chociażby cały rozdział 6 zatytułowany „współpraca zagraniczna”, a także art. 18 pkt 13 u.s.w. Zgodnie z przepisami prowadzą one aktywność międzynarodową w oparciu o priorytety współpracy uchwalane przez sejmik województwa bezwzględną większością głosów¹⁹. W przypadku u.s.g., są to art. 7 ust. 1 pkt 20, a także art. 18 ust. 2 pkt. 12a²⁰. Dodatkowo zgodnie z art. 84a u.s.g. w związku z art. 172 KRP, jednostki

¹¹ Art. 172 ust. 3 KRP.

¹² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ... op. cit.*, s. 214.

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

¹⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Sp. z o. o., Warszawa 2011, s. 441-443.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku; Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku; Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku; Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.

¹⁹ M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw ... op.cit.*, s. 80.

²⁰ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 330-331.

samorządu terytorialnego zyskują możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń²¹.

2.2 Prawo międzynarodowe

Międzynarodowa współpraca samorządów znajduje również oparcie w prawie międzynarodowym. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi²² to dokument sporządzony 21 maja 1980 roku w Madrycie, który Polska podpisała 19 stycznia 1993 roku. Akt ten, znany jest również jako Konwencja Ramowa lub Konwencja Madrycka, składa się z 12 artykułów, które opisują w jaki sposób lokalne społeczności powinny zawiązywać współpracę i kontakty funkcjonując w przygranicznych regionach. Zgodnie z preambułą Konwencji, Rada Europy, autor dokumentu, ma za zadanie działać na rzecz zapewnienia współpracy europejskich wspólnot samorządowych. Zwrócono również uwagę na znaczenie takowej kooperacji chociażby w zakresie rozwoju regionów, miast i wsi, ochrony środowiska, a także solidarności w przypadku katastrof bądź nieszczęść. Akt reguluje przede wszystkim współpracę transgraniczną samorządów równocześnie zaznaczając, że w takich miejscach zawiązywana kooperacja sprzyja poprawie i rozwojowi obszarów objętych wspomnianymi działaniami. Poza omówieniem samej definicji współpracy transgranicznej²³, Konwencja Ramowa od sygnatariuszy wymaga również wspierania kooperacji wspólnot i władz terytorialnych oraz równocześnie zachęca do stosowania wzorów i zarysów porozumień dołączonych do omawianego dokumentu. Równocześnie nie wykluczono innych form współpracy transgranicznych nieprzewidzianych w akcie²⁴. Dokument doczekał się kilku uzupełnień. Jednym z nich był Protokół dodatkowy z 1995 roku²⁵, w którym wprost wskazano, iż lokalne i regionalne władze posiadają kompetencje do podejmowania działań związanych ze współpracą transgraniczną²⁶. Konwencja Madrycka zdaje się mieć jednak charakter wyłącznie polityczny i ramowy tylko zachęcając strony do wspierania zawiązywanej współpracy samorządów, a także jest pewnego rodzaju przewodnikiem dla władz centralnych i samorządowych²⁷. W oparciu o ten dokument funkcjonują chociażby euroregiony, których członkami są również polskie samorządy.

²¹ Ibidem, s. 865-866.

²² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

²³ Art. 2 Konwencji Madryckiej.

²⁴ Art. 3 Konwencji Madryckiej.

²⁵ Protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami centralnymi sporządzony 9 listopada 1995 roku.

²⁶ J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Zeszyt 9, 2011, s. 99.

²⁷ B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, „Opinie i ekspertyzy”, OE-261, 2017, s. 3-4.

Kolejnym dokumentem, który odnosi się do międzynarodowej aktywności samorządów, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (wcześniej funkcjonująca jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego) sporządzona 15 października 1985 roku. Dokument, który Polska przyjęła 19 lutego 1993 roku²⁸, obliguje państwa członkowskie Rady Europy do respektowania prawa społeczności lokalnych do współpracy i zrzeszania się. Zgodnie z art. 10 EKSL, dotyczy to również przystępowania do stowarzyszeń o charakterze międzynarodowym, a także nawiązywania kooperacji ze społecznościami innych państw²⁹. W Karcie nie zabrakło również odniesienia do samej definicji³⁰ samorządu terytorialnego, a także zakresu jego działalności³¹.

Dokumentem, odnoszącym się do transgranicznej współpracy samorządów jest również Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych³² (obecnie Europejska Karta Regionów Przygranicznych). Karta wskazuje, iż nie należy ograniczać się jedynie do ekonomicznego i gospodarczego wymiaru współpracy, ale także brać pod uwagę jej środowiskowy, kulturalny i społeczny charakter. Karta jest jednak wyłącznie swego rodzaju deklaracją, która prawnie nie wiąże jej stron³³. W kontekście międzynarodowej współpracy samorządów należy również nawiązać do Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, która wprost wskazuje na współpracę międzyregionalną i transgraniczną samorządów, a także prawo ich reprezentacji w europejskich instytucjach.

3. Formy międzynarodowej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego

Współpraca międzynarodowa podejmowana przez polskie jednostki samorządu terytorialnego może przyjmować różne formy. Na potrzeby ich omówienia podzielono je na aktywności:

- formalne, czyli takie, których podstawą funkcjonowania jest umowa narzucająca na jej strony konkretne obowiązki, ale również wskazane prawa,

²⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, dalej EKSL.

²⁹ J. Blicharz, *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 51.

³⁰ Art. 3 EKSL.

³¹ Art. 4 EKSL.

³² Dokument uchwalony przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych 20 listopada 1991 roku.

³³ J. P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 74, tom 2, 2015, s. 451.

- nieformalne, czyli działania niegenerujące dla stron współpracy prawnych skutków i dające możliwość zaprzestania kooperacji praktycznie w każdej chwili³⁴.

Wśród formalnych form międzynarodowej aktywności polskich JST można wyróżnić międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych. Wśród istniejących międzynarodowych zrzeszeń, do których należą polskie jednostki samorządu terytorialnego są:

- Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji (European Regions Research and Innovation Network) – współpraca w zakresie polityki badawczej i innowacyjnej³⁵;
- Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej (European Association for Local Democracy) – uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, integracja europejska, zrównoważony rozwój gospodarczy³⁶;
- Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow) – sieć działa na rzecz polepszenia jakości życia mieszkańców poprzez podejmowanie działań prospołecznych, prośrodowiskowych i dbanie o zachowanie unikatowego charakteru mniejszych miast³⁷.

Kolejną formalną formą międzynarodowej aktywności polskich samorządów jest współpraca transgraniczna, którą reguluje wspomniana wcześniej Konwencja Madrycka. Można ją zdefiniować jako działania podejmowane w celu wzmacniania i rozwoju sąsiedzkich kontaktów pomiędzy przynajmniej dwoma wspólnotami samorządowymi. W tym wypadku istotną cechą transgranicznej współpracy, która wyróżnia ją na tle innych form, jest jej sąsiedzki charakter, a także działania podejmowane na lokalnym i regionalnym poziomie. O współpracy transgranicznej można mówić wówczas gdy jej stronami są sąsiadujące ze sobą regiony, które dzieli tylko granica państw. Działania, które wspólnoty podejmują w ramach współpracy transgranicznej, to administracja samorządowa, ochrona środowiska, kultura, sport i wiele innych³⁸. Przykładem prowadzenia transgranicznej współpracy jest funkcjonowanie w Polsce euroregionów, które swoim zasięgiem obejmują całe terytorium samorządu będącego stroną tej formy aktywności. Wspomniany instrument

³⁴ Ośrodek Debaty Międzynarodowej Kielce, *Poradnik współpracy międzynarodowej*, http://www.staszowski.eu/v3/images/stories/ogloszenia/2014_01_02_Poradnik_Wspolpracy_Międzynarodowej.pdf (dostęp 27.03.2020).

³⁵ Strona internetowa Europejskiej Sieci Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji, <https://errin.eu/who-we-are> (dostęp 29.03.2020).

³⁶ Strona internetowa Stowarzyszenia Agencji Demokracji Lokalnej, https://www.alda-europe.eu/newSite/about_us.php (dostęp 27.03.2020).

³⁷ Strona internetowa Międzynarodowej Sieci Miast Dobrego Życia, <https://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/o-cittaslow> (dostęp 27.03.2020).

³⁸ I. M. Wieczorek, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe, Doctrina, Łódź 2016, s. 170-171.

samorządowej kooperacji wydaje się być idealny do zwiększania aktywności międzynarodowej również polskich JST. Z powodu braku środków, niewystarczającego zaangażowania samych samorządów, euroregiony nie dają oczekiwanych rezultatów³⁹. Obecnie polskie JST są członkiem kilkunastu euroregionów. Są to m.in.: „Niemen” (skupiający przygraniczne samorzady z Polski, Litwy, Białorusi, Rosji), „Puszcza Białowieska” (skupiający polskie i białoruskie samorzady)⁴⁰.

Omawiając aktywność samorządów wykraczającą poza granicę państwa, należy także wspomnieć o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej. Powstały one w celu ułatwienia ponadnarodowej, transgranicznej kooperacji, której stronami są państwa członkowskie Unii Europejskiej i lokalne oraz regionalne władze. Taka forma działań ma na celu wymianę doświadczeń i wspólnie realizowanie projektów w obszarze np.: wspierania przedsiębiorczości, kultury, turystyki, ochrony środowiska. Co warto zaznaczyć, ugrupowania posiadają własną osobowość prawną i wszelkie działania podejmują w imieniu swoich członków. Poszczególne organizacje funkcjonują w oparciu o przyjęty statut. Rejestr ponad 40 funkcjonujących ugrupowań prowadzi Komitet Regionów Unii Europejskiej⁴¹.

Międzynarodowa aktywność polskich JST przejawia się również w ich uczestnictwie w pracach międzynarodowych instytucji regionalnych. Jedną z nich jest, będący organem Rady Europy, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Instytucja składa się z dwóch organów: Izby Regionów oraz Izby Władz Lokalnych. Kongres składa się z przedstawicieli 47 członkowskich państw. W obu wyżej wspomnianych izbach zasiadają chociażby prezydenci miast, marszałkowie, radni wojewódzkich sejmików. Wszyscy pracują na rzecz promocji lokalnej demokracji oraz działają na rzecz wzmacniania znaczenia europejskich samorządów. Ponadto Kongres jest też znakomitym forum do wstępnej dyskusji i zawiązywania współpracy pomiędzy samorządami państw zrzeszonych w Radzie Europy⁴².

Komitet Regionów, dalej KRUE, to kolejne miejsce gdzie polskie samorzady realizują swoje międzynarodowe zadania. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej przedstawiciele polskich jednostek samorządu terytorialnego zyskali możliwość zasiadania w unijnym ciele doradczym, który ma za zadanie umożliwienie samorządom państw członkowskich UE zabieranie głosu w trakcie procesu tworzenia unijnego prawa. Obowiązujące traktaty wprost nakazują Komitetowi stanie na straży przestrzegania zasady pomocniczości, a także przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii KRUE w toku tworzonego prawa

³⁹ I. M. Wieczorek, M. Szewczak, *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018, s. 39, 51.

⁴⁰ S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa ... op. cit.*, s. 45.

⁴¹ Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Europejskiemu Komitetowi Regionów zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady.

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny ... op. cit.*, s. 449.

w konkretnych dziedzinach. Zgodnie z art. 305 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴³ w związku z decyzją Rady (UE) 2019/852 z dnia 21 maja 2019 roku⁴⁴, Komitet Regionów liczy obecnie 329 członków oraz tylu samo ich zastępców, w tym 21 mandatów członków i tyle samo mandatów dla ich zastępców przewidziano dla polskich samorządowców. Procedurę wyłonienia polskich przedstawicieli określa u.k.w.r.s.

Wśród nieformalnych, czyli nierodzących określonych prawnych konsekwencji, możliwości współpracy JST można wyróżnić:

- porozumienia stanowiące wstępną deklarację podjęcia wspólnych działań;
- wymiany młodzieży, pracowników;
- listy intencyjne;
- wspólnie realizowane projekty;
- oddolne inicjatywy⁴⁵.

4. Idea tworzenia i funkcjonowania miast partnerskich w Polsce

Miasta partnerskie, znane również jako związki partnerskie, bliźniacze, to forma współpracy samorządów leżących na terenach różnych państw, którą charakteryzuje przede wszystkim jej bezpośredni charakter. W związku z tym bardzo często zawiązywane w ramach miast partnerskich kontakty są następstwem bliskich relacji pomiędzy mieszkańcami samorządów, a podpisana umowa tylko formalizuje zawarty związek. W oparciu o ten kształt kooperacji mieszkańcy miast, gmin, powiatów, województw współpracują ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami. Takie działania są wyśmienitą okazją do dzielenia się doświadczeniami i współpracą w wielu obszarach życia społecznego. Bodajże najczęściej spotykanymi samorządowymi porozumieniami są te zawierane pomiędzy miastami. Zakładając zgodność z prawem, dobór i zakres współpracy leżą wyłącznie po stronie samorządów. W związku z tym można znaleźć porozumienia z miastami ośrodków pielgrzymkowych zawierane przez Częstochowę, a także związki zawiązywane w celu realizacji konkretnych celów (np. związanych ze sportem, kulturą, edukacją).

Współpraca nawiązywana w ramach tej formy partnerstwa bardzo często wykracza poza bilateralne relacje. Znane są także przypadki tworzenia np. trójstronnych kontaktów w ramach np. sieci miast⁴⁶. Kooperacja w ramach miast partnerskich jest zawierana w oparciu o umowy o współpracy, którą poprzedzają listy intencyjne, pisemne porozumienia, a także nieformalne kontakty. Należy także zaznaczyć, że zarówno polskie jak i międzynarodowe prawo nie precyzują

⁴³ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

⁴⁴ Decyzja ustalająca skład Komitetu Regionów, Dz. Urz. UE L 139 z 27.05.2019.

⁴⁵ Ośrodek Debaty Międzynarodowej Kielce, Poradnik współpracy międzynarodowej, http://www.staszowski.eu/v3/images/stories/ogloszenia/2014_01_02_Poradnik_Wspolpracy_Międzynarodowej.pdf (dostęp 30.03.2020).

⁴⁶ P. Trzepak, M. Płaziak, J. Więclaw-Michniewska, *Geografia współpracy ... op. cit.*, s. 378.

czym konkretnie jest omawiany związek partnerski samorządów oraz jakie warunki należy spełnić, aby można było nim nazwać współpracę zawieraną na lokalnym i regionalnym poziomie. Terminologia używana w określaniu omawianej samorządowej współpracy, zależy głównie od kontynentu, współpracujących ze sobą jednostek. Dotyczy to chociażby międzynarodowej aktywności gmin, które swoje porozumienia określają np. jako gminy partnerskie⁴⁷. Ponadto, podczas gdy w Europie najczęściej spotykanymi określeniami są „miasta partnerskie i „miasta bliźniacze”, to poza Europą spotkamy się z „miastami siostrzanymi” (ang. Sister City)⁴⁸.

Zgodnie z informacjami udostępnionymi przez Związek Miast Polskich, tylko w samej Europie funkcjonuje już ponad 20 000 partnerstw zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego na różnym szczeblu. Dużą w tym rolę polskich województw, powiatów, gmin i miast, które nawiązały już prawie 4000 porozumień⁴⁹. Najbardziej aktywne z nich są nagradzane wyróżnieniami „Dyplomu Europejskiego”, „Medalu Europejskiego”, „Flagi Honorowej” oraz „Nagrody Europejskiej”⁵⁰. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż samorządy podejmują również bliźniaczą współpracę z partnerami spoza Europy, jednak ich liczba jest zdecydowanie mniejsza niż podana ilość europejskich kooperacji⁵¹.

Zawijając współpracę, samorządy powinny wybierać partnera o podobnej liczbie mieszkańców i zbliżonych wiodących branżach działalności gospodarczej. Ponadto warto rozważyć kooperację z JST, z którymi nie dzieli partnerów duża odległość, a w przypadku dalekiego położenia nie będzie to wpływać na rozwój samorządowej relacji. Oczywiście jest także, aby kontakt nie był tylko formalny i zaleca się chociażby powołanie w JST specjalnych komórek odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową.

Procedurę zawarcia kooperacji na podstawie partnerskich umów samorządy powinny rozpoczynać od znalezienia odpowiedniego partnera i nawiązania z nim kontaktu chociażby w formie listu intencyjnego. Zanim współpraca zostaje w pełni sformalizowana, samorządy organizują wstępne wizyty, inicjują pierwsze działania oraz przyjmują nieoficjalne porozumienie. Oficjalna umowa o partnerskiej współpracy jest swoistym zwieńczeniem sprawdzonej już współpracy i tylko potwierdza dotychczas prowadzone działania na linii stron sygnowanego dokumentu. Opisane podejście ma zagwarantować nie ilość,

⁴⁷ J. Szewczyk, *Zagraniczne związki ... op. cit.*, s. 264-265.

⁴⁸ M. J. Bielecka, *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Barometr Regionalny”, Nr 4(26), 2011, s. 49.

⁴⁹ *Strona internetowa Związku Miast Polskich*, <http://www.miasta.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich> (dostęp 1.04.2020).

⁵⁰ M. J. Bielecka, *Partnerstwo terytorialne ... op. cit.*, s. 36.

⁵¹ S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa ... op. cit.*, s. 45.

a odpowiednią jakość nawiązywanych przez samorzady kontaktów⁵². W takim razie w jaki sposób nawiązywać efektywne międzynarodowe relacje?

Jerzy Mikułowski-Pomorski wskazuje przede wszystkim na potrzebę częstych kontaktów, których efektem mogłyby być wspólne realizowane projekty. Ponadto taka współpraca nie powinna być zbyt kosztowna równocześnie dając stronom umowy zarówno ekonomiczne jak i rozwojowe korzyści. Bardzo istotny staje się także bezpośredni charakter partnerstwa. W działania, oprócz władz politycznych, powinny być zaangażowani przede wszystkim mieszkańcy⁵³.

Zarówno badania przeprowadzone przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w 2004 roku na grupie 512 gmin jak również raport z 2015 roku uwzględniający 64 jednostki samorządu terytorialnego⁵⁴ wprost wskazują, że polskie samorzady zawiązują relację w głównej mierze z europejskimi partnerami. Z wyników badań przeprowadzonych w 2015 roku wynika także, iż są to przede wszystkim samorzady z państw sąsiedzkich. Najbardziej popularne kierunki to kolejno Niemcy, Ukraina, Rosja, Czechy, Słowacja, Litwa. Warto wyróżnić również Francję i Szwecję, których samorzady, pomimo dalszego położenia, również zawiązują wiele partnerstw z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego. Zwracając jednak uwagę tylko i wyłącznie na aktywność omawianych relacji, należy wymienić przede wszystkim Niemcy i Ukrainę.

W tym miejscu warto również wskazać na trudności, które nie sprzyjają efektywniejszej współpracy samorządów. Na pierwszym miejscu jest to niewystarczające finansowanie. Jako główny powód braku ponadnarodowej kooperacji, samorzady wskazują właśnie brak środków. Ponadto, to własne środki są dla większości samorządów głównym źródłem finansowania międzynarodowej aktywności⁵⁵. Rozwiązaniem mogłyby być projekty przygotowywane na szczeblu centralnym, oraz pomoc samorządom w aplikowaniu o środki zewnętrzne służące rozwijaniu międzynarodowej aktywności. Równocześnie należy pamiętać, iż działania JST niejako uzupełniają działania państwa na arenie międzynarodowej, np. obok wizyt głowy państwa i przedstawicieli Rady Ministrów, także wpływają na kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski w Europie i na świecie.

Kolejnym krokiem funkcjonujących bilateralnych umów przybierających formę miast partnerskich może być sieciowanie takich porozumień. Kryteriami doboru partnerów mogłyby być np. podobne cele, położenie samorządów.

⁵² Ośrodek Debaty Międzynarodowej Kielce, *Poradnik współpracy międzynarodowej*, http://www.staszowski.eu/v3/images/stories/ogloszenia/2014_01_02_Poradnik_Wspolpracy_Międzynarodowej.pdf (dostęp 2.04.2020).

⁵³ J. Podgórska, *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego: na przykładzie miast z woj. śląskiego i miast rosyjskich*, „Pisma Humanistyczne”, nr 7, 2010, s. 70.

⁵⁴ Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca ... op. cit.*, s. 15.

⁵⁵ B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca ... op. cit.*, s. 15.

5. Współpraca w ramach miast partnerskich na przykładzie Gminy Kobylnica

Przykładem międzynarodowej aktywności przyjmującej formę miast, związków partnerskich, na którym mogą wzorować się inne jednostki samorządu terytorialnego, są działania podejmowane przez Gminę Kobylnica. Współpraca międzynarodowa tego położonego na północy Polski samorządu została doceniona przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, które wyróżniło Gminę w 2018 roku Flagą Honorową Rady Europy⁵⁶. Gmina Kobylnica położona jest w północno-zachodniej części województwa pomorskiego. Władze samorządu przyznają, że jest przykładem gminy wiejskiej, która jest dobrze zorganizowana i aktywna na europejskiej arenie⁵⁷.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od rzecznika, Gmina Kobylnica w ramach partnerskiej współpracy posiada porozumienia z:

- Miastem Weissenburg (Niemcy);
- Miastem TvrDOSIN (Słowacja);
- Gminą Nizna Sitnica (Słowacja);
- Gminą Vitaz (Słowacja);
- Gminą MalaMoravka (Czechy);
- Miastem Valka (Łotwa);
- Miastem Skidel (Białoruś);
- Miastem Valga (Estonia);
- Miastem Batonyterenye (Węgry);
- Miastem Durbury (Belgia);
- Miastem Osthrammar (Szwecja);
- Miastem Orimattila (Finlandia);
- Miastem Marneuli (Gruzja).

Na 13 zawartych porozumień, 7 z nich (54%) to współpraca prowadzona z jednostkami samorządu terytorialnym z państw sąsiedzkich. W tym miejscu potwierdza się wcześniej opisana bliskość samorządów, które zawierają dwustronne umowy o ponadnarodowej kooperacji.

W ramach współpracy zagranicznej Gmina przede wszystkim wymienia się doświadczeniami w zakresie ekologii, funkcjonowania samorządu i gospodarki. Działania przybierają m.in. formę spotkań z włodarzami miast i gmin partnerskich, które mają służyć przekazywaniu dobrych wzorców i dzieleniu się stosowanymi rozwiązaniami. Gmina Kobylnica dużą wagę przywiązuje również do aktywności dzieci i młodzieży. Corocznie organizowane są kolonijne wymiany będące okazją do poznawania innej kultury i nawiązywania kontaktów przez mieszkańców miast i gmin partnerskich. Samorządowcy dostrzegają wiele

⁵⁶ Strona internetowa Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct Słupsk, <https://europedirect-slupsk.pl/przekazanie-gminie-kobylnica-flagi-honorowej-rady-europy-27-05-2018/> (dostęp 7 kwietnia 2020).

⁵⁷ Strona internetowa Gminy Kobylnica, https://kobylnica.pl/o_gminie_kobylnica,80 (dostęp 8 kwietnia 2020).

korzyści opisanych działań. Obserwacja samorządów funkcjonujących w innych państwach jest okazją do wzbogacenia świadomości kulturowej władz i mieszkańców. Realizując opisywane formy współpracy, Gmina Kobylnica ma możliwość promocji i tworzenia na zewnątrz pozytywnego wizerunku samej jednostki samorządu terytorialnego, ale również całego kraju.

Reasumując, informacje oraz wnioski wyciągnięte z realizowanych wspólnie z zagranicznymi samorządami działań przekładają się na konsekwentny rozwój samej Gminy. W przyszłości planowane są działania zmierzające do podpisania jednego, wielopłaszczyznowego porozumienia z kilkoma miastami. Taka sieć miałyby skupiać samorzady, z którymi dotychczasowa współpraca była najbardziej efektywna.

Samorządowcy przyznają, że każde działanie, które podejmuje polskie JST poza granicami kraju, jest znakomitą okazją do nawiązywania ściślejszych relacji i kontaktów pomiędzy samorządami. Dopełnieniem starań podejmowanych przez samorzady mógłby być przygotowany na centralnym szczeblu system bądź pakiet praktycznych narzędzi, które miałyby wspomagać międzynarodową aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres jak i forma działań na arenie międzynarodowej podejmowana przez Gminę Kobylnica jest znakomitym przykładem aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego poza granicami kraju. Pokazuje to również, iż takie przedsięwzięcia nie muszą być zarezerwowane dla dużych ośrodków miejskich posiadających kilkunastu europejskich i światowych partnerów, a wymierne korzyści może przynosić również ponadnarodowa kooperacja prowadzona nawet przez gminy o wiejskim charakterze.

Podsumowanie

Obecność polskich samorządów na międzynarodowej arenie jest coraz bardziej widoczna. Zarówno krajowe jak i międzynarodowe prawo daje gminom, powiatom, województwom możliwość podejmowania ponadnarodowej aktywności. Takim działaniom realizowanym przez jednostki samorządu terytorialnego na pewno sprzyja chociażby członkostwo w Unii Europejskiej. W opisywanej aktywności bardzo ważne stają się działania w ramach miast partnerskich. Świadczy o tym przede wszystkim skala podejmowanych przez samorzady działań – tylko w samej Europie, zgodnie z danymi Związku Miast Polskich, liczba funkcjonujących bliźniaczych porozumień, których stroną są polskie samorzady, wynosi około 4000. Efektem zawieranej przez miasta partnerskiej współpracy jest wzajemna promocja działań, a także wymiana doświadczeń i czerpanie wzorców z zagranicznych, często bardziej doświadczonych samorządów. JST, która jest aktywna poza granicami kraju, w oczach potencjalnych inwestorów jawi się jako operatywny i aktywny samorząd. O efektywności tej formy międzynarodowej aktywności samorządów nie świadczy ilość zawieranych porozumień, a ich jakość. Dowodem ich wysokiego poziomu mogą być chociażby wspólnie realizowane projekty,

współpraca w dziedzinie edukacji potwierdzana wymianą młodzieży, cykliczne spotkania władarzy jednostek samorządu terytorialnego skutkujące podejmowaniem działań na kolejnych płaszczyznach, ale także pomoc partnerskiej jednostce, która znalazła się w trudnym położeniu w wyniku klęski żywiołowej.

Samorządy zauważają również przeszkody, których zwalczenie mogłoby pomóc w realizowaniu bardziej owocnej współpracy. Największym problemem jest brak wystarczających środków finansowych niezbędnych do ponadnarodowej aktywności. Samorządy wskazują także na potrzebę przygotowania narzędzi, które mogłyby ułatwić nawiązywanie nowych kontaktów oraz utrzymywanie obecnych.

Literatura

1. Bielecka M. J., *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Barometr Regionalny”, Nr 4(26), 2011.
2. Blicharz J., *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
3. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
4. Faliński S., *Współpraca międzynarodowa polskich gmin i miast*, Difin SA, Warszawa 2019.
5. Furmankiewicz M., *Międzynarodowe związki partnerskie gmin Dolnego Śląska*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska”, Zeszyt 3 (24), 2004.
6. Gwizdała J. P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 74, tom 2, 2015.
7. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Sp. z o. o., Warszawa 2011.
8. Kalitta E., *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami, Przykład Chojnic*, „Samorząd terytorialny”, nr 12, 2008.
9. Nitschke-Szram B., *Międzynarodowa współpraca samorządów*, „Opinie i ekspertyzy”, OE-261, 2017.
10. Nowak T., *Ruch miast i gmin bliźniaczych w województwie mazowieckim*, „Samorząd terytorialny”, nr 12, 2011.
11. Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.
12. Podgórska J., *Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego: na przykładzie miast z woj. śląskiego i miast rosyjskich*, „Pisma Humanistyczne”, nr 7, 2010.

13. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2009.
14. Szewczyk J., *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace geograficzne”, zeszyt 117, 2007.
15. Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Zeszyt 9, 2011.
16. Trzepacz P., Płaziak M., Więclaw-Michniewska J., *Geografia współpracy międzynarodowej miast* [w:] *Miasto w badaniach geografów*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
17. Wieczorek I. M., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Doctrina, Łódź 2016.
18. Wieczorek, I. M., Szewczak M., *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.

Akty prawne

1. Decyzja Rady (UE) 2019/852 z dnia 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów, Dz.Urz. UE L 139 z 27.05.2019.
2. Europejska Karta Regionów Przygranicznych uchwalona 19 listopada 1981r.
3. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. poz. 607.
4. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
6. Protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami centralnymi sporządzony 9 listopada 1995 r.
7. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.

11. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.
12. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

Strony internetowe

1. <https://errin.eu/who-we-are> (dostęp 29.03.2020 r.).
2. <https://europedirect-slupsk.pl/przekazanie-gminie-kobylnicka-flagi-honorowej-rady-europy-27-05-2018/> (dostęp 7.04.2020 r.).
3. https://kobylnica.pl/o_gminie_kobylnica,80 (dostęp 8.04.2020 r.).
4. <http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=17> (dostęp 30.03.2020 r.).
5. <https://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/o-cittaslow> (dostęp 27.03.2020 r.).
6. https://www.alda-europe.eu/newSite/about_us.php (dostęp 27.03.2020 r.).
7. <http://www.miasta.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich> (dostęp 1.04.2020 r.).
8. http://www.staszowski.eu/v3/images/stories/ogloszenia/2014_01_02_Poradnik_Wspolpracy_Miedzynarodowej.pdf (dostęp 27.03.2020 r.).

Partner cities as one of the forms of international cooperation providing for the activity of Polish local government units

Polish local governments units eagerly cooperate with domestic but also foreign local governments. One of the tools that is used to regulate transnational relations are partner cities, also known as sister cities. Polish membership in the European Union is conducive to establishing cooperation with foreign entities. The article presents the beginning of local government activity in the international arena, its legal basis, as well as the idea of functioning of partner cities and an example of the Municipality of Kobylnica.

Indeks autorów

dr inż. Marcin Bukowski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

mgr Sebastian Chrzanowski

Urząd Miejski w Łomży

dr Krzysztof Ćwieliąg

Uniwersytet Opolski

dr Emilia Kalitta

Sopocka Szkoła Wyższa

prof. dr hab. Roman Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dr Maja Krasucka

Uniwersytet Opolski

dr Hanna Kruk

Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej

lic. Karol Szymon Orzeszak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr Jacek Pieczonka

Uniwersytet Opolski

mgr Piotr Pieńkosz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

mgr Joanna Radzioch

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr Joanna Rosłon-Żmuda

Uniwersytet Gdański

lic. Oskar Sęk

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

mgr Emil Walendzik

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Bartłomiej Wasiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr inż. Anetta Waśniewska

Uniwersytet Morski w Gdyni

dr Magdalena Wojarska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie