



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA W KONINIE

DOSKONALENIE ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDACH LOKALNYCH

REDAKCJA NAUKOWA

ROMA FIMIŃSKA-BANASZYK

ARTUR ZIMNY

Konin 2013

Autorzy

Iwona Bocian, Waldemar W. Budner, Ewa Dygas, Roma Fimińska-Banaszyk, Kamila Graniczna, Przemysław Józwiak, Dariusz Kałużny, Dorota Kwiatkowska, Agnieszka Michalak, Ryszard Nawrocki, Witold Nowak, Ewelina Rapeta, Maria Remiezowicz, Krzysztof Waliszewski, Adam Wolanowski, Artur Zimny, Artur Zwierzyński

Recenzja naukowa
prof. dr hab. Wanda Gaczek

Redakcja i korekta
Ewa Kapyszewska

Projekt okładki
Agnieszka Jankowska

Skład i tamanie
Piotr Bajak

Druk i oprawa
Sowa – druk na życzenie, ul. Hrubieszowska 6a, 01-209 Warszawa, <http://www.sowadruk.pl/>

ISBN 978-83-88335-87-7

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

© Copyright by Iwona Bocian, Waldemar W. Budner, Ewa Dygas, Roma Fimińska-Banaszyk, Kamila Graniczna, Przemysław Józwiak, Dariusz Kałużny, Dorota Kwiatkowska, Agnieszka Michalak, Ryszard Nawrocki, Witold Nowak, Ewelina Rapeta, Maria Remiezowicz, Krzysztof Waliszewski, Adam Wolanowski, Artur Zimny, Artur Zwierzyński



Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie
ul. kard. S. Wyszyńskiego 3C, 62-510 Konin
tel. 63-249-72-09
e-mail: wydawnictwo@konin.edu.pl

Spis treści

WSTĘP

CZĘŚĆ I

Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania w samorządach lokalnych

Waldemar W. Budner

Klasy w gospodarce lokalnej – znaczenie, czynniki i bariery rozwoju 12

Roma Fimińska-Banaszyk, Iwona Bocian, Kamila Graniczna

Metody zarządzania wiedzą w gminach Golina i Tuliszków 12

Agnieszka Michalak

Systematyczne doskonalenie jakości usług w samorządach terytorialnych 22

Maria Remiezowicz

Zarządzanie w obszarze polityki społecznej w samorządzie gminnym 32

Krzysztof Waliszewski

Zarządzanie zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce 54

Artur Zimny

Rozwój społeczno-gospodarczy gmin podregionu konińskiego 21

CZĘŚĆ II

Raporty i komunikaty samorządów lokalnych oraz instytucji z nimi współpracujących

Ewa Dygas

Inwestujemy w przyszłość – projekty i doświadczenia gminy Przykona 61

Przemysław Józwiak

Bankowość spółdzielcza i jej rola w finansowaniu samorządów lokalnych 65

Dariusz Kałużny, Adam Wolinowski

Podnoszenie kwalifikacji pracowników jako element zarządzania w samorządach 95

Dorota Kwiatkowska, Artur Zwierzyński <i>Profesjonalna administracja – szansa na rozwój w regionach</i>	65
Ryszard Nawrocki <i>Praktyczne doświadczenia w zarządzaniu samorządem gminy Stare Miasto</i>	87
Witold Nowak <i>Strategia marki jako narzędzie w rozwoju samorządu terytorialnego</i>	98
Ewelina Rapeta <i>Współpraca przynosi lepsze efekty, czyli turystyka w powiecie konińskim</i>	65
Artur Zimny <i>Wzdłuż autostrady A2 – postęp, stagnacja czy regres?</i>	45

WSTĘP

Każdy z nas – mieszkaniec gminy, powiatu, województwa – dostrzega zmiany w lokalnym otoczeniu. Budowane są szkoły, boiska sportowe, modernizowane drogi, prowadzona jest debata na temat lokalizacji oczyszczalni ścieków. Kandydaci na wybieralne stanowiska samorządowe przekonują w kampaniach wyborczych do swoich wizji rozwoju. Obmyślane są długofalowe strategie i podejmowane rutynowe decyzje. Samorządy terytorialne są zarządzane – stają się podmiotem i przedmiotem procesów decyzyjnych. Udział inwestycji samorządowych w PKB przekracza w Polsce obecnie 3% i jest najwyższy wśród krajów Unii Europejskiej. Wiele z tych projektów ma swoje źródło finansowania w środkach europejskich. Samorządy pozyskują też samodzielnie środki finansowe na inwestycje, zaciągają kredyty i emitują obligacje komunalne. Deficyt w finansach samorządowych zbliża się do poziomu 1% PKB i jest również jednym z najwyższych w Europie. Warunki funkcjonowania samorządów terytorialnych niewątpliwie można zaliczyć do burzliwych, zbliżonych do stanu permanentnego kryzysu. Te okoliczności kreują nowe wymagania wobec decydentów ulokowanych w samorządach terytorialnych. Sprawna, satysfakcjonująca mieszkańców realizacja zadań samorządowych uwarunkowana jest posiadaniem i wykorzystaniem w praktyce nowoczesnej wiedzy menedżerskiej.

Monografia, którą oddajemy w ręce Państwa, stanowi próbę zainicjowania dyskusji o problemach i kierunkach doskonalenia zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego oraz wskazania obszarów wiedzy, które można i należy wykorzystać do poprawy jakości procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym. Opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej zaprezentowane zostały rezultaty prac badawczych prowadzonych przez nauczycieli akademickich Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie. Omawiane problemy dotyczą różnych aspektów zarządzania w lokalnych samorządach (konceptji klastrów, polityki społecznej, zarządzania finansami, jakością, wiedzą) i wpisują się w ramy trzech dyscyplin: nauki o zarządzaniu, ekonomii i finansów. W tej części monografii przedstawione zostały również efekty analiz rozwoju społeczno-gospodarczego, które mogą, a nawet powinny stanowić dla władz samorządowych swego rodzaju inspirację do doskonalenia procesu zarządzania.

Druga część opracowania ma zdecydowanie inną specyfikę – obejmuje raporty i komunikaty przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych oraz instytucji z nimi współpracujących. Poruszane kwestie mają charakter wielowymiarowy, ale w dużej mierze odnoszą się do procesów inwestowania w infrastrukturę komunalną i kapitał ludzki oraz do procesów budowania relacji między samorządami lokalnymi a otoczeniem społeczno-gospodarczym. Szczególna wartość tej części opracowania wynika niewątpliwie z tego, że ujęte w niej krótkie teksty wyrażają przede wszystkim punkt widzenia praktyków – osób, które codziennie podejmują szereg decyzji związa-

nych z zarządzaniem samorządami lokalnymi lub decyzji zmierzających do zacieśnienia współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

Na koniec chcemy podkreślić, że niniejsza publikacja powstała dzięki aktywności osób, które zechciały odpowiedzieć na zaproszenie do dyskusji na temat zasad, mechanizmów i specyfiki zarządzania w samorządach lokalnych oraz do wymiany doświadczeń pozwalających na doskonalenie funkcjonowania samorządów. Mamy nadzieję, że treści prezentujące uogólnienia teoretyczne i doświadczenia praktyczne spełnią oczekiwania najbardziej wymagających czytelników, a przede wszystkim zostaną wykorzystane w praktyce samorządowej oraz znajdą uznanie studentów kierunków ekonomicznych.

*Roma Fimińska-Banaszyk
Artur Zimny*

CZĘŚĆ I

Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania
w samorządach lokalnych

KLASTRY W GOSPODARCE LOKALNEJ – ZNACZENIE, CZYNNIKI I BARIERY ROZWOJU

Waldemar W. Budner

Wstęp

Koncepcja klastra została sformułowana przez amerykańskiego ekonomistę Michaela Portera¹ w 1990 roku. Nie jest to jednak koncepcja nowa, ponieważ jej podstawy powstały już na przełomie XIX i XX wieku. Brytyjski ekonomista Alfred Marshall zidentyfikował i opisał wówczas okręgi przemysłowe na terenie Wielkiej Brytanii. Określił je mianem „dystryktów przemysłowych”. Marshall zaobserwował występowanie w nich znacznych skupisk firm pojedynczych branż. Tłumaczył to „sieciową” współpracą producentów połączonych w obrębie społecznego podziału pracy z lokalnym rynkiem pracy. Przykładem jest przemysł metalowy w Birmingham czy włókiennictwo w Manchesterze.

Porter, podobnie jak Marshall, twierdzi, że motywem tworzenia klastrów jest poszukiwanie korzyści skali, pozytywnych efektów zewnętrznych i korzyści aglomeracji. Poza tym w klastrze możliwa jest redukcja kosztów transakcyjnych (w tym kosztów poszukiwania wiedzy). U podstaw działalności klastrów leży przekonanie, że zdolności innowacyjne przedsiębiorstwa wzrastają w rezultacie kooperacji z innymi przedsiębiorstwami w ramach sieci na danym obszarze rynkowym. Pomimo że zjawisko geograficznych skupisk firm zostało opisane już ponad 20 lat temu, to nadal przyciąga uwagę zarówno teoretyków, jak i praktyków. Sukcesy niektórych klastrów w gospodarce lokalnej posłużyły innym władzom publicznym za inspirację do tworzenia programów wsparcia ich rozwoju.

M. Porter² definiuje klastery jako znajdującą się w geograficznym sąsiedztwie grupę przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji zajmujących się określoną dziedziną, połączoną podobieństwami i wzajemnie się uzupełniającą. Tą dość ogólną i pojemną definicją można objąć różne rodzaje form zgrupowań. Szczególnie charakterystyczne dla klastra są:

¹ M. Porter, *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1990.

² M. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 248.

- geograficzna bliskość uczestników klastra, którzy muszą znajdować się odpowiednio blisko siebie, by mogły wystąpić pozytywne efekty przenikania i korzystanie z tych samych zasobów (zasięg tej koncentracji może obejmować całe miasto albo nawet cały region),
- wspólna trajektoria rozwoju – aktywność firm musi być nakierowana na wspólny cel (aby móc czerpać z geograficznej bliskości oraz powiązań – interakcji),
- powiązania – sama bliskość geograficzna i zorientowanie na wspólny cel nie wystarcza – konieczne są interakcje między przedsiębiorstwami. Branże, które tworzą klastry są ze sobą powiązane przez pokrewieństwo sektorowe, co oznacza podobieństwo technologiczne, wspólnych dostawców oraz podobnych klientów (powiązania mają charakter konkurencyjny i partnerski),
- kooperacja, czyli jednoczesna kooperacja i konkurencja między dwoma lub więcej partnerami biznesowymi. Współpraca, która występuje w kooperacji jest traktowana jako jedno z „działań konkurencyjnych”. Konkurencja z kolei nie wyklucza wzajemnych korzystnych interakcji z innymi firmami, a nawet może się stać motorem ich rozwoju. Możliwe jest też wyzwolenie efektów synergicznych wspólnych działań.

Klastry mogą obejmować zarówno branże tradycyjne (np. produkcja artykułów rolnych czy włókiennictwo), jak i nowoczesne (zaawansowane technologie). Klastry tradycyjne są oparte na *know-how* i wiedzy wypracowanej przez wiele lat, a nawet pokoleń. Klastry wysokotechnologiczne są powiązane łańcuchem wartości dodanej i silnie zorientowane na innowacyjność – utrzymują ścisłe powiązania z ośrodkami naukowo-badawczymi, często z nich wręcz wyrastając.

Klastry mogą być tworzone przez grupy niezależnych przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji, które charakteryzuje też zinstytucjonalizowanie, tzn. ich struktura jest skupiona wokół instytucji publicznych, w których występuje koordynator. Klastry mogą tworzyć także strukturę zupełnie nieformalną, tzn. niezinstytucjonalizowaną – bez koordynatora lub lidera.

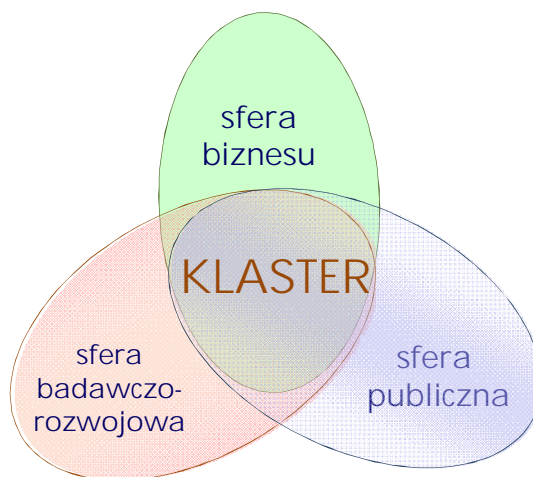
Z koncepcjami sieci powiązań ściśle związana jest koncepcja społecznego umocowania działalności gospodarczej, nazywana skrótowo „koncepcją umocowania” (ang. *embeddedness*). Umocowanie odnosi się do tego, że działanie ekonomiczne i jego rezultaty, tak jak wszystkie działania społeczne i ich rezultaty, są uwarunkowane wzajemnymi relacjami istniejącymi między działającymi podmiotami oraz strukturą całej sieci tych relacji. Stosownie do tego powiązania sieciowe są kwestią kluczową dla koncepcji umocowania; usieciowienie występuje tutaj jako ważny czynnik umocowania podmiotów gospodarczych w ich otoczeniu³.

Pomimo swej różnorodności klastry stały się przykładem myślenia o kreowaniu konkurencyjności obszarów (miast i regionów), zwłaszcza w obliczu rosnącego znaczenia wiedzy w gospodarce. W procesie konkurencyjności szczególną rolę odgrywają obecnie innowacje. Klastry wysokotechnologiczne to właśnie lokalne systemy innowacyjne oparte na transferze wiedzy i bezpośrednich kontaktach ludzi. Z natury rzeczy

³ J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 56.

cechują się one wysokim udziałem wydatków na działalność badawczo-rozwojową. Tworzenie innowacyjnych sieci nie jest procesem tanim i łatwym. Wymaga odpowiednich działań z różnych stron: władz centralnych, samorządowych i różnych grup interesu. Innymi słowy wymaga realizacji koncepcji rozwoju innowacji opartej na klastrach.

Polskie Ministerstwo Gospodarki⁴, podmiot publiczny kreujący politykę rozwoju klastrów, definiuje klastery jako elastyczną formę współpracy horyzontalnej między trzema grupami podmiotów: przedsiębiorstwami, jednostkami naukowo-badawczymi oraz władzami publicznymi, które tworzą środowisko ułatwiające intensywne procesy interakcji i kooperacji między poszczególnymi aktorami narodowych i regionalnych systemów innowacji. Tak zdefiniowana struktura nosi nazwę potrójnej helisy. Określenie to nawiązuje bezpośrednio do struktury przestrzennej cząsteczki DNA o silnych wiązaniach⁵ (rys. 1).



Rys. 1. Koncepcję klastra symbolizuje tzw. potrójna helisa (ang. *triple helix*) jako sposób poszukiwania efektów synergii wynikających ze współpracy podmiotów wchodzących w jej skład, tj. przedsiębiorców, sferę nauki i władzy publicznej

Źródło: Opracowanie własne.

Przytoczona definicja podkreśla trzy główne rodzaje współpracy w ramach klastra, którymi są:

- współpraca elastyczna, tj. nieuregulowana jedną stałą umową,
- współpraca horyzontalna – między podmiotami działającymi w tym samym segmencie rynku,
- współpraca związana z polityką innowacji – dotyczy elementów systemów innowacji.

Istotną kwestią jest też odróżnienie klastra od tzw. inicjatywy klastrowej. Inicjatywa klastrowa jest świadomą inicjatywą (mniej lub bardziej sformalizowaną) grupy

⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja klastra*, <http://www.mg.gov.pl/node/11784>.

⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Klasy. Polityka rozwoju gospodarczego oparta na klastrach*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/11783/klastry_pl_press.pdf.

lokalnych „aktorów” – przedstawiciele sektorów: gospodarczego, naukowego i publicznego, których celem jest stworzenie klastra i w sposób usystematyzowany podnoszenie jego potencjału rozwojowego. Inicjatywy klastrowe są finansowane przez samych uczestników, a także ze środków publicznych, w ramach programów wsparcia rozwoju klastrów. Większość tego typu inicjatyw powstaje w formie projektu i jest przekształcana w bardziej formalne struktury w ciągu 12-36 miesięcy⁶.

1. Powstanie i rozwój klastrów

Klasy mogą powstawać na kilka sposobów. Inicjatorem ich powołania mogą być podmioty sektora publicznego, prywatnego, pozarządowego oraz sektora badawczo-rozwojowego. Na podstawie badań prowadzonych przez Deloitte Business Consulting można stwierdzić, że najczęściej (około 40%) przebadanych podmiotów powstało z inicjatywy prywatnych przedsiębiorców. Inicjatywą wykazały się także organizacje działające w otoczeniu biznesu: agencje rozwoju regionalnego, stowarzyszenia, fundacje i inne. Geneza powstawania klastrów w Polsce wpisuje się w trzy najczęściej spotykane w literaturze modele powstawania klastrów:

- model duński – dominuje w nim aktywna postawa rządu, a klastery zakładane są przez „brokera sieciowego” umiejscowionego w instytucji wspierania biznesu,
- model włoski – inicjatorem są zazwyczaj lokalne prywatne firmy z danego sektora. Klastery nie mają formalnej struktury, a mimo to wewnętrzne związki są silne i występują w nich wysoki poziom tożsamości lokalnej,
- model holenderski – aktywną postawę przyjmuje rząd akcentujący innowacje, a znaczącą rolę w powstawaniu klastrów odgrywają ośrodki naukowe.

Powstawanie klastrów odbywa się zwykle w dwojaki sposób: przez sferę biznesu (prywatne podmioty gospodarcze) i sektor badawczo-rozwojowy (zwykle uczelnia wyższa, instytut badawczy) jako inicjatywa oddolna (typ *bottom-up initiative*) lub przez sektor publiczny – administrację rządową (centralną) i samorządową – jako inicjatywa odgórna (typ *top-down initiative*). Możliwy jest również sposób inicjatywy mieszanej, gdy klastery powstały na skutek układu pomiędzy przedsiębiorcami je tworzącymi a przedstawicielami instytucji spoza świata biznesu.

Z badań Deloitte Business Consulting⁷ wynika, że 36% klastrów poddanych badaniu powstało w wyniku działania przedsiębiorstw (inicjatywa oddolna). Z kolei 34% to inicjatywa odgórna, z którą wystąpiły uczelnie wyższe, urzędy marszałkowskie, władze miast, a także izby rzemieślnicze. W tej grupie stosunkowo duża liczba klastrów wskazuje na sukces polityki wspierania rozwoju klastrów, zakończony sukcesem przekształcenia inicjatywy klastrowej w klastery. Około 81% klastrów w tej grupie otrzymało duże wspar-

⁶ Ketels Ch., Lindqvist G., Solvell O., *Cluster and Cluster organisations, Center for Strategy and Competitiveness*, Stockholm School of Economics, 2007. Patrz też: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, www.pi.gov.pl

⁷ *Benchmarking klastrów w Polsce 2010*, Raport z badania, Deloitte Business Consulting S.A., Warszawa 2010, s. 29.

cie finansowe z zewnątrz. Publiczny model polityki wspierania klastrów realizowany jest na dwóch szczeblach: narodowym i regionalnym. Możliwy jest też bardziej efektywny model mieszany, który polega na tworzeniu narodowych ram do realizacji polityki szczebla regionalnego. Rolą władz publicznych w strukturze klastrowej jest wytyczanie ram działania i tworzenie ogólnych regulacji. W modelu odgórnym (narodowym) udział organów władzy w inicjatywach klastrowych jest niejako naturalny. Niemniej jednak także w innych modelach polityki wspierania klastrów – regionalnym i mieszanym – obecność, choćby symboliczna, sektora publicznego wydaje się wskazana. Angażowanie się administracji lokalnej i regionalnej w tego rodzaju inicjatywy dodaje im z jednej strony znaczenia – co jest ważne zwłaszcza w momencie podejmowania działań promocyjnych i marketingowych, a z drugiej strony może się również przełożyć na większą skuteczność samego klastra, tzn. wzmocnić jego oddziaływanie, uczynić istotnym elementem gospodarczego krajobrazu regionu⁸. Warto również dodać, że na pytanie o to, w jaki sposób klasy powinny być tworzone, aż 64% ankietowanych przez PARP⁹ przedsiębiorstw wykazujących zainteresowanie problematyką związaną z klastrami odpowiedziało, że powinien to być proces oddolny, wspomagany przez władze. Najmniej wskazań (5,3%) uzyskał sposób tworzenia klastra jako proces odgórny, tzn. sterowany przez władze.

Rola czynnika publicznego w kreowaniu i stymulowaniu rozwoju klastra jest znacząca. Zdaniem M. Portera¹⁰ „państwo powinno wzmocniać istniejące i pojawiające się grona, a nie dążyć do tworzenia zupełnie nowych. Nowe sektory i nowe klasy najskuteczniej powstają na gruncie już istniejących”. Wpływ władz lokalnych, których celem jest podniesienie atrakcyjności klastra i dalsze jego rozwijanie, można wyjaśnić, postępując się konstrukcją czterech wzajemnie się przenikających i podtrzymujących obszarów – analogicznie do tzw. diamentu konkurencyjności Portera. Według M. Portera w każdym z tych obszarów jest możliwe, a nawet zalecane działanie czynnika publicznego (patrz rys. 2).

Kwestią trudną do jednoznacznego rozstrzygnięcia pozostaje określenie, który z uczestników klastra (przedsiębiorcy, administracja publiczna czy sfera nauki) powinien wykazać większy udział i zaangażowanie w jego życie. Można przypuszczać, że grupą najbardziej zainteresowaną sukcesem przedsięwzięcia są sami przedsiębiorcy, stąd ich zaangażowanie powinno być teoretycznie największe.

2. Znaczenie klastra dla gospodarki lokalnej

W Polsce usieciowiona współpraca innowacyjnych przedsiębiorstw jest jeszcze w początkowej fazie rozwoju. Według PARP na terenie kraju funkcjonują 93 klasy i 84 inicjatywy klastrowe (stan na koniec 2011 roku). Najwięcej jest w województwie lubelskim – 23; najmniej w województwie opolskim – 4 oraz lubuskim – 5. Większość z nich powstała w latach 2007-2011. Są to zatem struktury bardzo młode. Siedziby klastrów zlokalizowane są głównie w dużych miastach, co należy tłumaczyć korzyściami aglomeracyjnymi, przede

⁸ W. Wierzyński, http://www.pi.gov.pl/klasy/chapter_95456.asp

⁹ Ekspertyzy i analizy dotyczące zagadnień transformacji wiedzy, konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, PARP, Warszawa 2007.

¹⁰ M. Porter, *Porter o konkurencji*, s. 310.

wszystkim podażą kapitału ludzkiego, bliskością do sfery badawczo-rozwojowej, koncentracją przedsiębiorstw i stosunkowo dużą dostępnością. Tworzenie i rozwój klastrów w tych miejscach wiąże się z szeregiem zjawisk, które wpływają na podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki lokalnej (i regionalnej) oraz samych przedsiębiorstw.

<ul style="list-style-type: none"> dostosowywanie programów kształcenia w szkołach do kwalifikacji potrzebnych w klastrze, organizowanie prac badawczo-rozwojowych na lokalnych uczelniach nad technologiami związanymi z obszarem funkcjonowania klastra budowa i ulepszanie potrzebnej infrastruktury komunikacyjnej (transportu i łączności) i innych elementów infrastruktury dostosowanej do specyficznych uwarunkowań rozwoju danego klastra 	<ul style="list-style-type: none"> organizowanie instytucji wspierających klastry (inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii itp.) usuwanie ograniczeń w rozwoju przedsiębiorstw w środowisku lokalnym działania stymulujące przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych promocja eksportu z klastrów
Kształtowanie czynników produkcji	Strategia, struktura i rywalizacja przedsiębiorstw
Sektory pokrewne i wspomagające	Kształtowanie warunków popytu
<ul style="list-style-type: none"> organizowanie spotkań uczestników klastra promowanie i zachęcanie do działań w ramach klastra w celu przyciągnięcia kolejnych podmiotów (dostawców i usługodawców itp.) tworzenie zinstytucjonalizowanych form wsparcia w postaci parków technologicznych lub przemysłowych, dostawców nastawionych na potrzeby klastra 	<ul style="list-style-type: none"> działanie w charakterze nabywcy produktów czy usług klastra – poprzez zamówienia publiczne lobbowanie na rzecz tworzenia skutecznych przepisów stymulujących innowacyjność przedsiębiorstw (na poziomie władz krajowych)

Rys. 2. Działania samorządu lokalnego w rozwijaniu klastrów w czterech obszarach konkurencyjności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Porter *Porter o konkurencji*, s. 317; T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, 2002.

Korzyści wynikające z funkcjonowania klastrów można rozpatrywać z punktu widzenia mikroekonomicznego (przedsiębiorstw), mezoekonomicznego (gospodarki regionalnej i lokalnej) oraz makroekonomicznego (poziomu całej gospodarki narodowej).

Z punktu widzenia mikroekonomicznego do głównych korzyści wynikających z funkcjonowania przedsiębiorstwa w ramach klastra należy zaliczyć¹¹:

- wzrost produktywności przedsiębiorstw – uzyskany dzięki redukcji kosztów wykorzystania wspólnych zasobów (m.in. infrastruktury badawczej, infrastruktury technicznej, lokalnego rynku pracy itp.), możliwości podejmowania wspólnych działań marketingowych i dokonywania zakupów (korzyści skali),
- wzrost stopnia specjalizacji przedsiębiorstw i ich innowacyjności – dzięki dostępowi do wyspecjalizowanych czynników produkcji, usług, sieci dostawców, specjalistycznemu wsparciu lokalnych uczelni i ośrodków badawczych, rozwojowi kapitału ludzkiego, redukcji niepewności i ryzyka,

¹¹ Por. Ministerstwo Gospodarki, *Polityka rozwoju gospodarczego oparta na klastrach*.

- efekty zewnętrzne w zakresie dyfuzji innowacji (technologii) i przepływów wiedzy wynikające z bezpośrednich kontaktów między przedstawicielami klastra,
- efekty synergii prowadzące do znaczącego obniżenia kosztów transakcyjnych w różnych obszarach, w tym w zakresie transferu wiedzy i technologii,
- możliwość korzystania przedsiębiorstw (głównie MŚP) z pomocy biznesowej oferowanej przez koordynatorów klastra, dostęp do informacji o rynku (np. o bieżących potrzebach nabywców),
- dostęp do wiedzy i informacji – dzięki sieciom powiązań przedsiębiorstwa mogą skuteczniej oddziaływać na instytucje sektora nauki i edukacji oraz na inne instytucje publiczne, pozyskiwać i wymieniać informacje.

Z kolei wpływ klastrów na rozwój gospodarki lokalnej jest oczywisty i należy go wiązać najogólniej z poprawą ich konkurencyjności i innowacyjności. W szczególności korzyści te należy rozumieć jako:

- kształtowanie rynku wyspecjalizowanych czynników produkcji, z których najważniejsze znaczenie ma wiedza oraz wysokiej jakości kapitał ludzki,
- rozwój infrastruktury naukowej w mieście/regionie oraz lepsze jej wykorzystanie przez podmioty gospodarcze,
- stymulowanie przepływu wiedzy, procesów uczenia się oraz absorpcji i generowania nowych innowacji¹²,
- powstawanie nowych miejsc pracy z jednoczesnym zwiększeniem się podaży wyspecjalizowanej siły roboczej,
- zwiększenie wpływów do budżetu publicznego,
- rozwój rozbudowanych sieci produkcji składających się z wyspecjalizowanych poddostawców i kooperantów (tworzenie łańcuchów podażowych).

Na zakończenie warto wskazać również na niematerialne korzyści w postaci ogólnego podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej miasta (m.in. BIZ) i wzmocnienia wizerunku. Sukces klastrów budzi entuzjazm do współpracy, wzmacnia lokalny patriotyzm, a pozytywny wizerunek dodatkowo zachęca absolwentów szkół wyższych do podejmowania pracy. Należy też pamiętać, że zmieniające się uwarunkowania gospodarcze (związane z globalizacją i międzynarodową integracją) skłaniają do dalszej rozbudowy powiązań gospodarczych, wykraczających poza ramy klastra. Umieędzynarodowienie klastrów i inicjatyw klastrowych stanowi nowy, naturalny etap rozwoju struktur klastrowych. Umieędzynarodowienie krajowych powiązań gospodarczych należy rozumieć jako możliwość budowania powiązań z klastrami w innych krajach, ale także jako element poszukiwania oferty produktów i usług, którą można by promować i sprzedawać na rynku międzynarodowym.

3. Czynniki sprzyjające powstawaniu klastra

Sukcesu w procesie powstawania klastra wymaga spełnienia różnych warunków. Ich zakres może wiązać się z jednej strony głównie z instrumentami zarządzania strategiczne-

¹² Ministerstwo Gospodarki, *Polityka rozwoju gospodarczego oparta na klastrach*.

go, z drugiej natomiast z wypracowaniem porozumienia współpracy podmiotów w ramach klastra. W ekspertyzie opracowanej przez A. Sosnowską i S. Łobejko¹³ jako najistotniejsze czynniki uznano właśnie instrumenty zarządzania strategicznego (patrz tab. 1).

Tabela 1. Czynniki sukcesu klastrów

wg Sosnowska, Łobiejko 2007	wg Deloitte Business Consulting 2010
<ul style="list-style-type: none"> obecność lidera koordynującego działania uczestników klastra 	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie klastrów przez duże firmy, władze lokalne i naukę (18%)
<ul style="list-style-type: none"> posiadanie wizji i celów rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> potencjał kapitału ludzkiego (12%)
<ul style="list-style-type: none"> dotychczasowe osiągnięcia regionu w promocji przedsiębiorczości 	<ul style="list-style-type: none"> otwartość i chęć współpracy (11%)
<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie władz regionalnych 	<ul style="list-style-type: none"> lokalizacja (11%)
<ul style="list-style-type: none"> obecność środowiska naukowego 	<ul style="list-style-type: none"> tradycja (11%)
<ul style="list-style-type: none"> wsparcie finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> doświadczenie koordynatora i kompetencje członków klastra (9%)

Źródło: Opracowano na podstawie: A. Sosnowska i S. Łobiejko 2007, *Benchmarking klastrów w Polsce 2010*.

Na autorytet lidera składają się różne elementy, wśród których można wymienić dotychczasowe doświadczenie w działalności biznesowej, praktykę w zarządzaniu organizacjami, kreatywność i cechy przywódcze. Z kolei wizja rozwoju i jasno sprecyzowane cele ułatwiają podejmowanie dalszych działań. Istniejący i sprawnie działający inkubator, park technologiczny czy centrum nowych technologii to przedsięwzięcia, które są źródłem doświadczeń, ale mogą stać się też źródłem inspiracji oraz innowacji dla małych i średnich przedsiębiorców. Zaangażowanie władz samorządowych wyraża się przede wszystkim w świadczeniach, szczególnie ważnych w okresie powstawania klastra. Podkreśla się ponadto rolę działalności szkoleniowej i promocyjnej prowadzonej wśród przedsiębiorców. Jednostki badawczo-rozwojowe i uczelnie mogą współpracować podczas badań z firmami i dzielić się z nimi pomysłami dotyczącymi innowacyjnych projektów.

Bardzo istotnym czynnikiem przyczyniającym się do rozwoju klastrów w Polsce jest czynnik finansowy. Brak tego czynnika należy uznać za najpoważniejszą barierę rozwoju klastrów¹⁴. Dostęp do środków, w tym unijnych, należy zatem uznać za podstawowy impuls rozwoju klastrów oraz inicjatyw klastrowych w Polsce. Niestety, istnieją takie inicjatywy klastrowe, które podjęto jedynie z myślą o pozyskaniu wsparcia finansowego, dlatego warto przekazywać środki na działalność klastrów już istniejących, mających wizję rozwoju i konkretne cele.

¹³ A. Sosnowska i S. Łobiejko, *Efektywny model funkcjonowania klastrów w skali kraju i regionu, w: Ekspertyzy i analizy dotyczące zagadnień transformacji wiedzy, konkurencyjności i innowacyjności gospodarki*, PARP, Warszawa 2007.

¹⁴ Wyniki badań Joanny Hołub-Iwan i Magdaleny Małachowskiej, zrealizowanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (*Rozwój klastrów w Polsce. Raport z badań*, Szczecin 2008), są jednoznaczne – bariery finansowe jako najistotniejsze wskazuje 89,7% przedsiębiorców.

Nieco inne wyniki uzyskano w badaniach Deloitte Business Consulting¹⁵. Ich celem było wskazanie czynników, które wpłynęły na obecną pozycję poszczególnych klastrów na rynku oraz miały wpływ na odnoszone przez nie sukcesy. W przeprowadzonym badaniu wskazywano zalety wsparcia klastrów przez duże firmy, władze lokalne i ośrodki naukowo-badawcze. Był to jeden z dominujących czynników sukcesu i wskazało na niego 18% badanych. Chęć współpracy i otwartość, tradycja, dobra lokalizacja, potencjał kapitału ludzkiego to kolejne ważne czynniki, na które wskazywało około 11% respondentów. Uczestnicy badania podkreślali znaczenie autorytetu i doświadczenia koordynatora, a także wagę odpowiednich kompetencji wśród członków klastra. Ten czynnik stanowił 9% spośród wszystkich zidentyfikowanych. Pozostałe czynniki obejmują koncentrację geograficzną, nieformalne kontakty między przedsiębiorcami, doświadczenie z wcześniejszych projektów (i zdobyte zaufanie), wspólne plany i obszary działań, różnorodność członków i dywersyfikację działalności, zdolność adaptacyjną firm, wymianę informacji między członkami, udział w targach branżowych oraz świadomość potrzeby zmian.

Pomimo odmiennych wyników obu analizowanych badań należy wskazać na obszary wspólne. Są nimi: wsparcie ze strony władz samorządowych oraz silna pozycja i doświadczenie lidera – koordynatora klastra. Pewne zdziwienie rodzi stosunkowo małe znaczenie czynnika lokalizacji, które w badaniach Sosnowskiej i Łobejko nie wystąpiło wcale.

4. Bariery rozwoju klastra

Idea wspierania gospodarki lokalnej i regionalnej w Polsce oparta na klastrach to nowy nurt w teorii i praktyce prowadzenia polityki samorządowej. W związku z tym istnieje wiele różnorodnych barier, które ograniczają jej rozwój. Na podstawie przeglądu różnorodnych źródeł literaturowych i dokumentów instytucji mających wpływ na funkcjonowanie klastrów można wskazać cztery główne typy barier w rozwoju klastrów¹⁶: organizacyjne, instytucjonalne, rynkowe i mentalne.

Bariery organizacyjne odnoszą się do rzeczywistego kształtu gospodarki i jej poszczególnych segmentów (w tym sektora B+R i systemu finansowania inicjatyw klastrów). Za najważniejsze należy uznać: a) słabe powiązania formalne między podmiotami życia gospodarczego, b) słabą współpracę przedsiębiorców z sektorem badawczo-rozwojowym, c) braki w sferze legislacyjnej.

Bariery instytucjonalne sprowadzają się do relacji między już działającymi i potencjalnymi członkami klastrów a organami administracji samorządowej, rządowej, instytucjami otoczenia biznesu. W szczególności można wskazać na: a) niedostateczny rozwój instytucji otoczenia biznesu, b) brak zrozumienia władz lokalnych dla idei klastrów, c) nadmierną biurokrację ograniczającą dostęp do środków publicznych.

¹⁵ *Benchmarking klastrów w Polsce 2010*, Raport z badania, Deloitte Business Consulting S.A., Warszawa 2010.

¹⁶ W. Wierzyński, <http://www.pi.gov.pl/Klasyry>, por. też: L. Knopp, *Szanse i bariery rozwoju klastrów technologicznych w Polsce*, 2009, http://dlafirmy.info.pl/articlesFiles/Lilla_Knop_artykul.pdf

Bariery rynkowe są rozumiane jako trendy w globalnej gospodarce, wzrost konkurencyjności, kwestie cykli koniunkturalnych (ryzyko recesji i kryzysów). W powszechnej opinii samych przedsiębiorców najpoważniejszą przeszkodą na drodze do zbudowania profesjonalnej sieci współpracy jest brak środków finansowych (szczególnie na B&R). Wydaje się więc, że problem dotyczy nie tyle braku pieniędzy, co raczej ich dostępności związanych z nadmierną biurokracją. Uproszczenie procedur, wprowadzenie przejrzystych kryteriów oceny pozwoli przedsiębiorcom chętniej sięgać po oferowane przez nie środki.

Inną istotną przeszkodą w rozwoju w Polsce klastrów o charakterze systemowym jest niska innowacyjność gospodarki nie tylko w skali międzynarodowej, lecz także niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki w ogóle. Krajowe firmy zbyt często myślą w perspektywie krótkoterminowej – koncentrują się na pozyskaniu funduszy na bieżącą działalność, a zapominają o przyszłościowych inwestycjach, rozwijaniu technologii.

Bariery mentalne utożsamiane są z czynnikami społeczno-kulturowymi, zakorzenionymi zasadami współpracy, deficytem zaufania społecznego w sferze publicznej. Bariery mentalne to głównie: a) dominacja paradygmatu konkurencji, b) deficyt zaufania społecznego w sferze publicznej, c) egoizm i partykularyzm, d) niecierpliwość i krótkowzroczność działania. Zdaniem ekspertów zagadnienia natury mentalnej są niekiedy istotniejsze niż kwestie finansowe. Wśród barier mentalnych najpoważniejszym problemem jest zakorzeniona w polskim społeczeństwie nieufność wobec współobywateli. W atmosferze braku zaufania (kapitał społeczny), trudno jest budować struktury klastrowe, które opierają się właśnie na zaufaniu. Sukces klastrów jest wprost proporcjonalny do zaufania, jakim są w stanie obdarzyć się podmioty tworzące dane powiązanie gospodarcze. W przypadku jego braku trudno mówić o wymianie informacji i doświadczeń, transferze wiedzy, dyfuzji innowacji i wielu innych działaniach, do realizacji których powołuje się tego rodzaju sieci gospodarcze. Niechęć do współpracy i nieumiejętność kooperacji niewątpliwie utrudniają tworzenie i rozwój struktur klastrowych.

Z badań J. Hołub-Iwan i M. Małachowskiej¹⁷ wynika, że aż 75% respondentów reprezentujących świat biznesu uznało brak partnerskiej i biznesowo zorientowanej współpracy ze środowiskiem naukowym za istotną barierę rozwoju klastrów. Przedsiębiorcy i ludzie nauki mają problem z nawiązaniem efektywnego dialogu. Przyczyny tej niekomunikatywności są różnorodne i złożone.

Wskazane wyżej bariery nie stanowią zbioru zamkniętego. Ich siła oddziaływania jest zróżnicowana i zależy od wymogów i uwarunkowań określonych rodzajów działalności gospodarczej. Niektóre z nich mogą jednak z dużą siłą negatywnie oddziaływać na kształt oraz poziom rozwoju struktur klastrowych w Polsce, a tym samym wymagają szczególnej uwagi. Z czasem część z nich zniknie, a pojawią się nowe bariery, stanowiące wyzwanie dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności w skali lokalnej, regionalnej i krajowej.

Zakończenie

Rozwijanie klastrów jest jednym z najbardziej obiecujących narzędzi wspierania rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej, ale również stymulowania konkurencyjności i inno-

¹⁷ J. Hołub-Iwan, M. Małachowska, *Rozwój klastrów w Polsce*, PARP, Szczecin 2008.

wacyjności przedsiębiorstw. Od kilku lat klasy są w Polsce ważnym elementem polityki regionalnej i przemysłowej (szczególnie innowacyjnej). Jej efektem jest niespełna 200 inicjatyw odwołujących się do koncepcji klastra. Są to projekty zróżnicowane pod względem formy organizacyjnej, dominującej branży, wielkości i liczby uczestników oraz zasięgu ich terytorialnego oddziaływania. Wspólną cechą jest krótki, paroletni okres funkcjonowania.

Kluczowym czynnikiem warunkującym sukces w procesie tworzenia klastra nie jest osiągnięcie prostej „masy krytycznej” w postaci odpowiedniej liczby podmiotów – firm oraz instytucji. W wielu przypadkach najważniejszy jest czynnik ludzki (w tym kapitał społeczny). Klasy dzięki swoim właściwościom pomagają identyfikować i rozwijać silne strony obszaru, na którym działają, dynamizują rozwój gospodarek lokalnych. Przysparzają im korzyści, w tym katalizują przyciąganie nowych inwestorów, szczególnie zagranicznych, o znacznym udziale zaawansowanych technologii. W globalnym wyścigu o rozwój gospodarczy lokalna polityka pobudzania konkurencyjności miasta staje się coraz powszechniejsza, a koncepcja sieciowej gospodarki i wspieranie rozwoju klastrów przez władze publiczne staje się praktyką powszechną. Wiele inicjatyw praktycznych pokazuje, że mimo lokalnych różnic w podejściu do organizacji klastrów oraz znacznych odchyień od teoretycznego modelu przedstawionego przez Portera, koncepcja ta jest źródłem praktycznych wdrożeń strategii rozwoju lokalnego. Należy jednak przyjąć, że w warunkach polskich klastrów powinien być tworzony przede wszystkim przez sektor prywatny, a dopiero później wspierany przez władze lokalne.

Bibliografia

- Benchmarking klastrów w Polsce 2010*, Raport z badania, Deloitte Business Consulting SA, Warszawa 2010.
- Brodzicki T., Szultka S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie nr 4 (110), Warszawa 2002.
- Grzeszczak J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999.
- Hołub-Iwan J., Małachowska M., *Rozwój klastrów w Polsce. Raport z badań*, PARP, Szczecin 2008.
- Ketels Ch., Lindqvist G., Solvell O., *Cluster and Cluster organisations*, Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm School of Economics, 2007.
- Knopp L., *Szanse i bariery rozwoju klastrów technologicznych w Polsce*, http://dlafirmy.info.pl/articlesFiles/Lilla_Knop_artykul.pdf, 2009.
- Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja klastra*, <http://www.mg.gov.pl/node/11784>, dostęp: 5 marca 2012.
- Ministerstwo gospodarki, *Klasy. Polityka rozwoju gospodarczego oparta na klastrach*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/11783/klasy_pl_press.pdf
- Porter M., *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1990.
- Porter M., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Sosnowska A., Łobejko S., *Efektywny model funkcjonowania klastrów w skali kraju i regionu*, w: *Ekspertyzy i analizy dotyczące zagadnień transformacji wiedzy, konkurencyjności i innowacyjności gospodarki*, PARP, Warszawa 2007.
- Wierzyński W., <http://www.pi.gov.pl/Klasy>, dostęp: 5 marca 2012.

METODY ZARZĄDZANIA WIEDZĄ W GMINACH GOLINA I TULISZKÓW

Roma Fimińska-Banaszyk, Iwona Bocian, Kamila Graniczna

Wstęp

Reforma administracji publicznej została zainicjowana utworzeniem 1 stycznia 1999 roku trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów oraz województw samorządowych. Powodzenie realizacji reformy samorządowej i wykreowanie jednostek samorządu terytorialnego na prężne, autonomiczne i dynamiczne podmioty społeczno-gospodarcze jest uzależnione w dużym stopniu od skutecznego wdrożenia modelu zarządzania, w którym liczą się orientacja na wyniki, a także efektywność i jakość realizowanych zadań. Jednostkami samorządowymi można zarządzać profesjonalnie i przedsiębiorczo, propagować myślenie strategiczne, mierzyć efekty działalności i oceniać gospodarność, wprowadzać zmiany, akceptować niepewność i ryzyko. Realizacja zadań samorządowych odbywa się w warunkach nowej gospodarki opartej na wiedzy. Obecnie ten zasób niematerialny staje się w organizacji kluczowy – jest źródłem inspiracji i kreatywności, bez których tradycyjne zasoby, takie jak kapitał, ziemia, praca nie mogą być efektywnie wykorzystane.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka istotnych założeń koncepcji procesowego zarządzania wiedzą i ustalenie stopnia znajomości tej koncepcji oraz wykorzystania metod zarządzania wiedzą przez jednostki samorządowe w wybranych gminach. Zrealizowanie tak sformułowanego celu wymagało przeprowadzenia badań empirycznych, w których wykorzystano metodę ankiety. Badaniem ankietowym objęto pracowników Urzędu Miejskiego w Golinie oraz Urzędu Gminy i Miasta w Tuliszkowie. Przeprowadzona ankietyzacja dotyczyła wybranych etapów w procesie zarządzania wiedzą – jej pozyskiwania oraz rozpowszechniania i dzielenia się nią.

1. GOW – Gospodarka oparta na wiedzy

Od połowy XX wieku systematycznie rośnie znaczenie wiedzy. Zasoby tradycyjnie wykorzystywane w działalności gospodarczej stały się niewystarczające i zaczęły tracić na znaczeniu na rzecz wiedzy. Powodem wzrostu znaczenia wiedzy były przede wszystkim zmiany reguł gry rynkowej związane z globalizacją i wzrostem intensywności konkurencji¹. Temu zjawisku towarzyszą istotne zmiany w strukturze współczesnych gospodarek, wywołane przez inwestowanie w technologię informacyjną, wzrost jakości i wydajności siły roboczej, rosnącą innowacyjność i stały spadek znaczenia aktywów materialnych. Pozycja i sukces organizacji zależą w dużym stopniu od jakości i wartości aktywów niematerialnych, szczególnie od posiadanej wiedzy. Staje się ona najważniejszym źródłem przewagi konkurencyjnej. Skutkiem tego jest wzrost zainteresowania wiedzą ze strony organizacji i działających w niej jednostek – jej pozyskiwaniem, rozwojem, dzieleniem oraz ochroną ze względu na jej wartość. Jedynym sposobem skutecznej konkurencji na rynku jest bowiem dokonanie zmian w prowadzonej działalności biznesowej i budowa systemów ułatwiających komunikację, pozyskiwanie oraz przetwarzanie wiedzy.

Można przyjąć, że wiedza staje się determinantem rozwoju gospodarczego i wyznacza poziom tego rozwoju. Wśród wielu definicji „gospodarki opartej na wiedzy” można wyróżnić tę, w której akcentuje się, że „produkcja, dystrybucja i użycie wiedzy są głównymi czynnikami wzrostu, tworzenia bogactwa i zatrudnienia we wszystkich przemysłach”². Zatem GOW jest proekspansyjna, wykorzystuje wiedzę, kreatywność i technologię do wytwarzania produktów i usług. Na rozwój wiedzy wpływ mają innowacje, dla których podstawowe znaczenie w ich praktycznym wykorzystaniu ma poziom wykształcenia społeczeństwa i związane z nim predyspozycje ludzi, a także sieciowe struktury organizacyjne³. Inwestycje w wiedzę to wieloetapowe nakłady, a przepływ wiedzy odbywa się w sieciach ludzkich opartych na wzajemnym zaufaniu. Do istotnych cech GOW zalicza się⁴:

- inwestycje w badania i rozwój,
- wzrost znaczenia eksportu i powiązań międzynarodowych,
- wzrost zatrudnienia w branżach intensywnie wykorzystujących wiedzę,
- nowy typ przedsiębiorstwa opartego na wiedzy,
- wysoki udział sektora usług w PKB i zatrudnieniu,
- istotna rola powiązań formalnych i nieformalnych,
- niewyczerpalność wiedzy.

GOW kreuje sprzyjające warunki do wzrostu innowacyjności organizacji. Jej nową umiejętnością staje się sprawne zarządzanie wiedzą. W jednostkach samorządu

¹ *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, praca zbiorowa, M.J. Stankiewicz (red.), Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 115-116.

² K. Piech, *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym: w kierunku pomiaru i współczesnej roli państwa*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 214.

³ M. Dolińska, *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, PWE, Warszawa 2010, s. 36.

⁴ J. Fazlagić, *Zarządzanie wiedzą w polskiej oświacie. Diagnoza i perspektywy zmian*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2009, s. 18-29.

terytorialnego sprawne zarządzanie wiedzą powinno przełożyć się na ich profesjonalizm i przedsiębiorczość oraz jakość realizowanych zadań samorządowych. Nowoczesna, konkurencyjna gospodarka i nowoczesne państwo, przyjazne swoim obywatelom, stanowią aktualnie jeden z najważniejszych priorytetów.

Pojęcie wiedzy można rozpatrywać w wielu ujęciach: filozoficznym, psychologicznym, socjologicznym i ekonomicznym. Ich wspólnym mianownikiem jest konstatacja, że wiedzy nie można dotknąć, zobaczyć oraz że jest zawarta w różnych dokumentach lub ukryta w ludzkim umyśle. W trakcie poszukiwania definicji wiedzy, można spotkać jej węższe i szersze znaczenie. Węższe znaczenie akcentuje ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystania. Natomiast szersze znaczenie przedstawia wiedzę jako wszelki zbiór informacji, poglądów i wierzeń, którym przypisuje się wartość poznawczą i praktyczną⁵. Wszelkie próby definicji wiedzy wiążą ją z danymi i informacjami. Wiedzę opisuje się jako zbiór przetworzonych informacji, które są umieszczone w odpowiednim kontekście razem z ich strukturą. Z kolei informacje obejmują uporządkowane dane, a te składają się z pozbawionych kontekstu znaków, obrazów, faktów gromadzonych w różnych systemach informatycznych organizacji⁶. Można zatem przyjąć, że wiedza to zorganizowany zbiór informacji wraz z regułami ich interpretowania. Ponieważ organizowanie i ustalanie wzorców interpretacyjnych to domena człowieka, można uzupełnić powyższą interpretację o stwierdzenie, że wiedza jest zbiorem wiadomości i umiejętności posiadanych przez daną jednostkę⁷.

W literaturze przedmiotu dokonuje się podziału wiedzy na dostępną i ukrytą. Wiedza dostępna, zwana także jawną, formalną czy skodyfikowaną jest wiedzą, którą łatwo przekazać. Można ją przedstawić za pomocą słów, znaków, symboli, zachować w dokumentach, procedurach, bazach danych czy systemach informatycznych. Cechuje ją łatwość formułowania oraz przekazu. Dzięki temu staje się w organizacji źródłem pomysłów i innowacji. Jest to wiedza ogólnie dostępna, obiektywna, wyływająca z racjonalnego rozumienia. Jej przeciwieństwem jest wiedza ukryta, zwana również cichą czy nieformalną. Definiuje się ją jako tę, którą podmiot zna, wykorzystuje w codziennym życiu, ale ma trudności z jej formalizacją, przekazaniem, skopiowaniem oraz określeniem. Zawarta jest w umysłach ludzi. Ma charakter subiektywny, ponieważ wynika z indywidualnego, osobistego doświadczenia. Proces pozyskiwania i przekazywania wiedzy cichej jest długotrwały i czasochłonny oraz wymaga pokonania licznych barier⁸. Jej wykorzystanie wymaga uruchomienia skutecznych procesów komunikacyjnych, zarówno na poziomie jednostkowym, jak i grupowym.

Wiedzę charakteryzują poniższe cechy, odróżniające ją od pozostałych zasobów organizacji. Do tych cech można zaliczyć⁹:

⁵ J. Kisielnicki, *MIS Systemy informatyczne zarządzania*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008, s. 26-27.

⁶ <http://www.webportals.wortale.net/30-Czym-jest-wiedza.html> /29.12.2011.

⁷ *Zarządzanie wiedzą*, D. Jemieliński i A.K. Koźmiński (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 25.

⁸ J.J. Brdulak, *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu; budowanie przewagi konkurencyjnej firm*, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa 2005, s. 15.

⁹ A. Błaszczuk, J.J. Brdulak, M. Guzik, A. Pawluczuk, *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2004, s. 14-17; W.M. Grudzewski, I. Hejduk, *Zarządzanie wiedzą w organizacjach*, e-mentor nr 1 (8)/2005, s. 48; <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/8/id/115/23.10.2011>.

- dominację, która wskazuje na znaczenie wiedzy; jest najważniejszym zasobem, który wyznacza pozycję rynkową. To od niej zależy koordynacja i wykorzystanie pozostałych zasobów organizacji,
- niewyczerpalność, bowiem wiedza jest zasobem bez granic, nie zużywa się, jej wartość rośnie, im częściej jest używana. Poprzez podnoszenie intensywności użytkowania wiedzy, można podnosić efektywność funkcjonowania organizacji,
- stosowalność, co oznacza, że zasób ten nie będzie miał żadnej wartości, jeśli nie zostanie zastosowany,
- symultaniczność, ponieważ wiedza może być wykorzystywana przez kilka osób równocześnie, działających nawet w konkurencyjnych organizacjach. Nie można mieć prawa do wyłączności wiedzy, chyba że jest objęta patentami czy wzorami użytkowymi,
- nieliniowość, polegająca na braku związków między ilością zasobów wiedzy a wynikającymi z tego korzyściami. Dysponowanie dużymi zasobami wiedzy nie przesądza bezpośrednio o przewadze konkurencyjnej nad organizacją dysponującą ograniczonym zasobem wiedzy,
- złożoność, która jest cechą odnoszącą się zarówno do jednostki, jak i całej organizacji. Wiedza składa się z wielu elementów mających charakter teoretyczny i praktyczny, formalny i nieformalny,
- niematerialny charakter i „bezciesność” to cechy utrudniające użytkowanie wiedzy wynikające z jej subiektywnego charakteru. Można te trudności pokonać, podejmując działania polegające na kodyfikacji i personalizacji wiedzy,
- „lepkość” to cecha oznaczająca trudność w przemieszczaniu się wiedzy. Dotyczyć może zarówno relacji wewnątrzorganizacyjnych, jak i międzyorganizacyjnych. Wiedza skodyfikowana traci na „lepkości”. Cecha ta skorelowana jest z mobilnością posiadacza wiedzy,
- „płynność” związana jest z naturalną tendencją wiedzy do „wypływania” poza granice organizacji. Wiedzę trudno jest zatrzymać na wyłączność, a jej pełna ochrona jest niemożliwa.

Przedstawione cechy wiedzy wyznaczają uwarunkowania procesów zarządzania tym wyjątkowym zasobem. Wiedza to zasób dominujący, porządkujący sposób, rodzaj i charakter użytkowania pozostałych zasobów. Niewyczerpalność i symultaniczność to kolejne istotne cechy wiedzy wpływające na jakość zarządzania nią. Wiedza jeśli jest stosowana w organizacji, staje się źródłem przewagi konkurencyjnej. Wykorzystanie wiedzy w procesie realizacji celów organizacyjnych wymaga sprawnych działań koordynacyjnych i integracyjnych, czyli sprawnego zarządzania.

2. Zarządzanie wiedzą w ujęciu procesowym. Metody zarządzania wiedzą

W literaturze przedmiotu podkreśla się trudności w definiowaniu istoty zarządzania wiedzą. Przyjmując perspektywę procesową, można określić zarządzanie wiedzą jako ciąg logicznie i chronologicznie powiązanych działań umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji. Jest to

proces uczenia się wykorzystujący technologię i środowisko kulturowe, którego celem jest wzrost kapitału intelektualnego i sprawności organizacji¹⁰. W procesie zarządzania wiedzą wyróżnia się cztery główne fazy:

- pozyskiwanie wiedzy, jej tworzenie,
- przetwarzanie wiedzy,
- dzielenie się wiedzą, rozpowszechnianie jej,
- przekształcanie wiedzy w decyzje.

Logikę i chronologię tego procesu z uwzględnieniem podziału wiedzy na jawną i ukrytą ilustruje rysunek.



Rys.1. Zintegrowany model zarządzania wiedzą

Źródło: <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/14/id/275/20.02.2012>.

Sprawne zarządzanie wiedzą wymaga rozstrzygnięcia dylematu dotyczącego kierunku jej przemieszczania się w organizacji. Z punktu widzenia długofalowych i strategicznych interesów organizacji zaleca się przede wszystkim wewnętrzne pozyskiwanie i wzmacnianie zasobów wiedzy poprzez systematyczne powiększenie własnego kapitału intelektualnego. Wiedza staje się unikatowym zasobem jedynie wtedy, gdy organizacja sama ją tworzy i suwerennie inicjuje procesy decyzyjne dotyczące jej wykorzystania.

Na podobne trudności, jak w przypadku definiowania istoty zarządzania wiedzą, napotyka się podczas podejmowania próby sporządzenia ewidencji metod zarządzania wiedzą. Jeśli przyjmie się, że wiedza jest zasobem organizacji, można stwierdzić, że dyskusja dotyczy metod organizacji i zarządzania. Pomocną staje się propozycja T. Kotarbińskiego, która określa metodę jako „systematyczny sposób postępowania, przy czym sposób oznacza umyślny tok jakiegoś działania, a więc skład i układ jego stadiów. Tak pojęte metody mogą charakteryzować się różnym stopniem uogólnienia, czyli mogą być mniej lub bardziej szczegółowo zarysowane i opisane”¹¹. Należy uznać, że metody mają charakter dynamiczny: nieustannie zmieniają się, rozwijają, podlegają różnym mechanizmom asocjacyjnym, przez co tworzą nowe sposoby postępowania. Metody ewoluują, przechodzą od metod ogólnych, elastycznych, lecz mało spójnych,

¹⁰ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2006, s. 28; B. Mikuła, *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą*, e-mentor nr 5(17) 2006, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/17/id/368/> dostęp 15.07.2012.

¹¹ Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 7.

do metod szczegółowych, opartych na racjonalnych przesłankach, przybierających niekiedy postać zautomatyzowanych programów działania¹². Dla celów niniejszego opracowania można zatem przyjąć, że metody zarządzania wiedzą zalicza się do metod ogólnych, które ukierunkowują i porządkują działalność organizatorską w poszczególnych etapach przedmiotowego procesu¹³. Zastosowanie metod ogólnych implikuje często użycie określonych metod szczegółowych i technik. Jednak w tym opracowaniu nie zostaną one objęte rozważaniami. Metody zarządzania wiedzą to inaczej systematyczne sposoby postępowania, wykorzystywane przez zarządzających, które przyspieszają, ukierunkowują i wspomagają sprawny przebieg procesów pozyskiwania, przetwarzania, dzielenia się i stosowania wiedzy.

Przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono dwie wybrane fazy procesu zarządzania wiedzą. Są to fazy pozyskiwania wiedzy i dzielenia się nią. Uwzględniając ich specyfikę, można zaproponować następujące kategorie metod zarządzania wiedzą:

- metody kompleksowe, w szczególności *benchmarking* zewnętrzny i wewnętrzny, instytucjonalizacja procesu doboru pracowników oraz działania wywiadu gospodarczego,
- metody ukierunkowane na motywację, w tym szkolenia pracowników oraz ich uczestnictwo w studiach wyższych i podyplomowych,
- metody usprawniające pracę kierowniczą, zwłaszcza *coaching* i *mentoring*, nieformalne spotkania pracowników oraz systemy informatyczne.

Powyższa lista metod nie jest kompletna i rozłączna. Stanowi jedną z propozycji, wymaga zarówno uzupełnienia, jak i weryfikacji. Jednak warto zauważyć, że powyższe metody znajdują zastosowanie w obu fazach, choć nie są to identyczne sposoby postępowania.

3. Gminy Tuliszków i Golina – doświadczenia w wykorzystaniu metod zarządzania wiedzą

Badaniami empirycznymi objęto pracowników Urzędu Gminy i Miasta Tuliszków oraz Urzędu Miejskiego w Golinie. Narzędziem badawczym była ankieta zawierająca pytania zamknięte i otwarte. Na pytania ankiety odpowiedzieli wszyscy pracownicy badanych jednostek, którzy tego dnia byli obecni w pracy, niezależnie od zajmowanego stanowiska organizacyjnego¹⁴. W Urzędzie Gminy i Miasta Tuliszków odpowiedzi udzieliło blisko 80% (78,1%) zatrudnionych pracowników, natomiast w Urzędzie Miejskim w Golinie prawie 74% (73,5%). W obu podmiotach uzyskano ambiwalentną odpowiedź na pytanie o znajomość koncepcji zarządzania wiedzą. Niespełna 50% (46%) ankietowanych przyznało, że zna tę koncepcję, natomiast niewiele ponad 50% (54%) respon-

¹² Tamże, s. 8.

¹³ Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996, s. 83-98.

¹⁴ Ankieta została przeprowadzona w lipcu 2011 roku. W Urzędzie Gminy i Miasta Tuliszków na 32 zatrudnione osoby ankietę wypełniło 25 pracowników. W Urzędzie Miejskim w Golinie spośród 34 zatrudnionych osób ankietę wypełniło 25 respondentów. W załącznikach 1 i 2 znajdują się kwestionariusze ankiet.

dentów zadeklarowało swoje zainteresowanie pozyskaniem i uzupełnieniem informacji o koncepcji zarządzania wiedzą. Dotyczy to również osób, które potwierdziły jej znajomość. Taki rozkład odpowiedzi sugeruje, że znajomość i stan wykorzystania metod zarządzania wiedzą może mieć podobny, niejednoznaczny charakter.

3.1. Metody zarządzania wiedzą w procesie jej pozyskiwania (Tuliszków)

Do kompleksowych metod zarządzania wiedzą zaliczono *benchmarking*, instytucjonalizację procesu doboru pracowników oraz działania wywiadu gospodarczego. *Benchmarking* polega na wymianie doświadczeń i wiedzy, a także na pozyskiwaniu nowych informacji od organizacji z zewnątrz. Umożliwia porównanie własnej pracy z pracą innych wewnętrznych oraz zewnętrznych jednostek i podmiotów, wybór i naśladowanie zidentyfikowanych wzorcowych praktyk¹⁵. *Benchmarking* wskazuje na nastawienie do pozyskiwania wiedzy, na podpatrywanie działań innych organizacji, na uczenie się od najlepszych. To także dokumentowanie własnych procesów i upowszechnianie sprawnych procedur działania. Z kolei instytucjonalizacja procesu doboru pracowników przejawia się zarówno w funkcjonowaniu własnego, wyodrębnionego organizacyjnie stanowiska pracy, którego głównym zadaniem jest realizowanie procesów rekrutacji i selekcji, jak i wykorzystywaniu w tych procesach wyspecjalizowanych zewnętrznych instytucji doradztwa personalnego. Działania wywiadu gospodarczego polegają na pozyskiwaniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji na temat rynku i konkurencyjnych podmiotów.

W analizowanej fazie zarządzania wiedzą stosowanie *benchmarkingu* zewnętrznego oraz pewne rozwiązania ilustrujące instytucjonalizację procesu doboru pracowników potwierdziły badania. Należy jednak zaznaczyć, że jedynie co drugi ankietowany pracownik (42%) interesuje się działaniami i wynikami podobnych instytucji. Nie potwierdzono natomiast działań, które można byłoby zaliczyć do wywiadu gospodarczego.

Tabela 1. Wykorzystanie *benchmarkingu* zewnętrznego w pozyskiwaniu wiedzy (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Dokumentowanie swoich działań	87,5	12,5
2.	Śledzenie działań innych organizacji	46,0	54,0
3.	Stosowanie rozwiązań innych organizacji	67,0	33,0
4.	Stosowanie wielu rozwiązań w celu znalezienia najlepszego	87,5	12,5
5.	Kontakt z innymi organizacjami w celu znalezienia najlepszego rozwiązania	76,0	24,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W pozyskiwaniu wiedzy znajdują zastosowanie metody ukierunkowane na motywację. Zaliczono do nich głównie szkolenia oraz uczestnictwo pracowników w studiach wyższych i podyplomowych. Podstawowym celem szkoleń jest poszerzenie wiedzy pracowników i podniesienie jakości wykonywanych zadań. Kompetentny pracownik ma poczucie własnej wartości i motywację do realizacji zadań. Jest także gotowy do zdoby-

¹⁵ *Zarządzanie wiedzą*, D. Jemielniak i A.K. Koźminski (red.), dz. cyt., s. 197.

wania nowej wiedzy i nowych umiejętności. Planowy rozwój wiedzy i umiejętności pracowników to jedyny sposób na dostarczenie wiedzy użytecznej, którą można wykorzystać w wypełnianiu obowiązków organizacyjnych. Wyniki badań potwierdziły znaczącą rolę szkoleń w zarządzaniu wiedzą. Potwierdziły także świadomość ich znaczenia w tym procesie. Z uzyskanych od respondentów odpowiedzi rysuje się jednak nieplanowy, dość przypadkowo skonstruowany i relatywnie rzadko realizowany zbiór szkoleń. Na dodatek respondenci oceniają uzyskiwaną podczas szkoleń wiedzę jako umiarkowanie przydatną na stanowisku pracy. Warto także zaznaczyć, że w badanej instytucji nie są organizowane szkolenia *e-learningowe*. Badania wykazały gotowość ankietowanych do pozyskiwania wiedzy poprzez uczestnictwo w studiach wyższych i podyplomowych. Wybierane kierunki i specjalności są adekwatne do specyfiki badanej jednostki samorządowej, a wszyscy respondenci (100%) przyznają zgodnie, że pozyskana w tej formie wiedza jest w najwyższym stopniu przydatna na stanowisku pracy.

Tabela 2. Instytucjonalizacja procesu doboru pracowników i stosowanie wywiadu gospodarczego w procesie pozyskiwania wiedzy (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie	Nie wiem
1.	W instytucji jest osoba odpowiedzialna za pozyskiwanie wykwalifikowanych pracowników	46,0	37,5	16,5
2.	Stanowiska organizacyjne w instytucji są obsadzone w trybie konkursów	62,5	21,0	16,5
3.	Instytucja korzysta z usług firm doradztwa personalnego w realizacji procesu kadrowego	0	55,0	45,0
4.	Instytucja wykorzystuje metodę „wywiadu gospodarczego”	12,5	50,0	37,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Tabela 3. Wykorzystanie szkoleń w pozyskiwaniu wiedzy

Lp.	Wyszczególnienie	Udział procentowy
1.	Uczestnictwo w szkoleniach	
	• raz na kwartał lub częściej	25
	• raz na pół roku	50
	• raz na rok lub rzadziej	25
2.	Forma oferowanych szkoleń	
	• dobrowolne	75
	• obowiązkowe	25
3.	Szkolenia jako skuteczna metoda pozyskiwania wiedzy	92

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W pozyskiwaniu wiedzy użyteczne mogą być metody usprawniające pracę kierowniczą. Skuteczność zachowań kierowniczych, prowadzących do realizacji celów organizacyjnych, jest zdeterminowana skutecznością procesów komunikacyjnych w grupie pracowniczej. W procesach tych szczególną rolę odgrywają grupy nieformalne, tworzone często nieświadomie w wyniku spotkania się kilku osób o tych samych po-

głędach czy zainteresowaniach¹⁶. Nie zawsze są one podporządkowane kadrze kierowniczej organizacji, mają często własne zasady działania i są niezależne od organizacji, w której występują. W takiej grupie występuje najczęściej komunikacja i wymiana informacji na tematy dotyczące funkcjonowania organizacji, a sama organizacja może sprzyjać ich powstawaniu poprzez celowe aranżowanie materialnych i niematerialnych składników swego funkcjonowania (np. wyjazdy integracyjne, przerwy na posiłek czy organizacja przestrzeni biurowej)¹⁷.

Tabela 4. Wykorzystanie studiów wyższych i podyplomowych w pozyskiwaniu wiedzy (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Gotowość do pozyskiwania wiedzy na studiach wyższych i podyplomowych	46	54
2.	Przydatność wiedzy pozyskanej na studiach	100	0
3.	Wybierane kierunki studiów/specjalności (w porządku alfabetycznym)	<ul style="list-style-type: none"> • administracja • ekonomia • finanse i rachunkowość • politologia • zamówienia publiczne • zarządzanie inwestycjami i nieruchomościami • zarządzanie zasobami ludzkimi 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W przeprowadzonych badaniach zdecydowana większość respondentów (71%) deklaruje, że nie należy do grup nieformalnych. Podobny odsetek badanych przyznaje równocześnie, że spotyka się ze znajomymi z pracy. Tematy tych spotkań są zróżnicowane. Ponad 1/3 respondentów wskazała na doświadczenia zawodowe jako główny temat tych rozmów. Podobny odsetek ankietowanych (29%) przyznaje, że rozmawia o wynagrodzeniach, warunkach pracy i innych pracownikach. Można zatem sformułować przypuszczenie, że grupy nieformalne są przypadkowym narzędziem wspierającym pozyskiwanie wiedzy. Ogranicza to istotnie przydatność opisywanej metody zarządzania wiedzą. Jej stosowanie ma bowiem losowy, nieświadomiony charakter.

Tabela 5. Wykorzystanie nieformalnych grup pracowników w pozyskiwaniu wiedzy (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Uczestnictwo w nieformalnej grupie pracowników	29	71
2.	Spotkania ze znajomymi z pracy	79	21
3.	Poruszanie tematów związanych z pracą	39	61

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

¹⁶ <http://www.webportals.wortale.net/32-Czym-sa-wspolnoty-praktykow.html/25.10.2011>.

¹⁷ http://www.wup.lodz.pl/files/ciz/ciz_nieformalne_zycie_firmy_pdf/02.05.2012.

Procesy pozyskiwania wiedzy są w badanej instytucji wspierane systemami informatycznymi, co znacząco usprawnia pracę kierowniczą, jak i wykonawczą. Instytucja ma własny portal informacyjny, a 92% stanowisk pracy ma stały dostęp do internetu. Jednak blisko połowa ankietowanych jedynie czasem korzysta w swojej pracy z informacji umieszczonych na portalach informacyjnych. Podobny odsetek respondentów krytycznie ocenia zawartość informacyjną portalu badanej instytucji i deklaruje nieprzydatność publikowanych informacji do realizowania zadań. Jedynie co czwarty ankietowany (25%) korzysta z portalu, ponieważ może tam znaleźć informacje, które są mu przydatne w pracy. Duży odsetek ankietowanych pracowników (87,5%) deklaruje codzienne korzystanie z poczty elektronicznej i baz danych. Poszukiwanie wiedzy za pomocą sieci wewnętrznej potwierdza 75% respondentów. Pomimo relatywnie częstego wykorzystywania narzędzi informatycznych do pozyskiwania wiedzy, można sformułować wniosek, że narzędzia te służą w większym stopniu pozyskiwaniu informacji niż wiedzy. Aby informacje stały się wiedzą, trzeba je uporządkować, nadać im kontekst, wykorzystać je w procesie rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji. Ważna jest też kodyfikacja wiedzy. Działania badanej instytucji w tym obszarze wykazują fragmentaryczny i nieuporządkowany charakter.

Tabela 6. Wykorzystanie systemu informatycznego w pozyskiwaniu wiedzy

Lp.	Wyszczególnienie	Udział procentowy
1.	Korzystanie z portali informacyjnych	
	• często	17,0
	• czasami	50,0
	• rzadko	29,0
	• nie korzystam	4,0
2.	Przydatność informacji znajdujących się na portalu organizacji	25,0
	• tak	50,0
	• nie	25,0
	• sporadyczna	
3.	Wykorzystywanie narzędzi informatycznych	
	• internet	92,0
	• intranet	75,0
	• poczta elektroniczna	87,5
	• bazy danych	87,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Pracownicy Urzędu Gminy i Miasta Tuliszków deklarują znajomość koncepcji zarządzania wiedzą i niektórych metod opisanych powyżej. Wybrane metody są w badanej instytucji stosowane, choć niekiedy zakres ich wykorzystania ma przypadkowy i fragmentaryczny charakter. Warto zadbać o upowszechnienie przedmiotowej koncepcji poprzez wskazanie na korzyści wynikające z umiejętnego wykorzystania metod zarządzania wiedzą oraz przygotowanie cyklu wewnętrznych szkoleń warsztatowych, które umożliwiłyby praktykowanie wybranych metod zarządzania wiedzą.

3.2. Metody zarządzania wiedzą w procesie rozpowszechniania i dzielenia się nią (Golina)

Czynnościom rozpowszechniania i dzielenia się wiedzą przypisuje się kluczową rolę w procesie osiągania wyników finansowych organizacji i jej sukces. Dzielenie się wiedzą poprzez sprawną i przyjazną komunikację wpływa pozytywnie na proefektywny charakter kultury organizacyjnej. Nie do przecenienia jest także prewencyjno-kontrolny aspekt tych czynności, bowiem sprawnie rozpowszechniona wiedza może wpływać na szybsze wykrywanie błędów i rozbieżności¹⁸. Jedną z użytecznych metod zaliczanych w tej fazie do grupy metod kompleksowych jest *benchmarking* wewnętrzny. Jest to stonkowo prosta i tania metoda rozpowszechniania wiedzy i dzielenia się nią. Jednak, aby tak się stało, organizacja powinna wprowadzić odpowiedni system motywacyjny, a pracownicy wyrazić chęć dzielenia się wiedzą. Metoda ta nie wartościuje ludzi na lepszych i gorszych, lecz dąży się do tego, aby sukces jednostki stał się sukcesem organizacji, aby doświadczenie jednego człowieka stało się inspiracją dla drugiego. Pomimo niewątpliwych zalet *benchmarkingu*, metoda ta nie jest w zasadzie stosowana w badanej instytucji. Działy organizacyjne niechętnie dzielą się wiedzą, w relacjach wewnętrznych występuje raczej konkurencja i rywalizacja niż współpraca. Nie informuje się o sukcesach, a wymiana informacji bazuje na koleżeńskich kontaktach pomiędzy określonymi pracownikami lub wynika z formalnego obowiązku. Równocześnie znacząca grupa ankietowanych (80%) ocenia otrzymywane informacje jako przydatne w pracy.

Tabela 7. Wykorzystanie *benchmarkingu* wewnętrznego w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Ogłaszanie informacji przez organizację na temat sukcesów działów organizacyjnych	8	92
2.	Ogłaszanie informacji przez organizację na temat jej własnych sukcesów	24	76
3.	Zachęcanie do naśladowania najlepiej funkcjonujących działów organizacyjnych	23	77
4.	Bezproblemowe dzielenie się wiedzą przez najlepiej funkcjonujące działy organizacyjne	44	65
5.	Przydatność otrzymanych informacji w realizacji celów i zadań	80	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W opisywanej fazie zarządzania wiedzą znajdują zastosowanie metody ukierunkowane na motywację, do których zaliczono głównie szkolenia pracowników. Wszystkich badanych respondentów cechuje pozytywne nastawienie do tej metody dzielenia się i rozpowszechniania wiedzy. Szkolenia są przeprowadzane w prosty, zrozumiały sposób. Wiedza zdobyta podczas szkoleń jest przydatna w pracy ankietowanych, co potwierdza właściwy dobór tematyki szkoleń, odpowiadającej potrzebom pracowników. Najczęstszą, aczkolwiek nie najefektywniejszą formą prowadzenia szkoleń są wy-

¹⁸ *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, wywiad z G. Probstem, e-mentor nr 3(5)/2004, s. 18-20.

kłady (72%). Większą efektywnością charakteryzują się aktywne formy z bezpośrednim uczestnictwem szkolonych pracowników, takie jak ćwiczenia, warsztaty czy seminaria.

Tabela 8. Wykorzystanie szkoleń w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Realizacja szkoleń w prosty, zrozumiały sposób	100	0
2.	Przydatność wiedzy zdobytej podczas szkolenia w pracy	100	0
3.	Szkolenia jako skuteczna metoda rozpowszechniania wiedzy	100	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W grupie metod usprawniających pracę kierowniczą pomocnymi narzędziami w zarządzaniu wiedzą mogą być *coaching* i *mentoring*, które umożliwiają dzielenie się wiedzą w sposób osobisty, czyli *face to face*. To pewnego rodzaju opieka doświadczonego opiekuna – mistrza, trenera – nad mniej wprawnym uczniem. *Coach*/mentor przekazuje swoją osobistą wiedzę, doświadczenie, jest dla podopiecznego przewodnikiem życia, w tym zawodowego. W *coachingu* relacje międzyludzkie mają charakter formalny, natomiast w *mentoringu* nieformalny. Przeprowadzone badania ankietowe nie potwierdziły występowania w badanej instytucji ról organizacyjnych *coacha* czy mentora. Uwagę zwraca jednak znaczący odsetek respondentów wyrażających chęć współpracy z opiekunem czy trenerem. Trudno jednak oceniać, czy oczekiwania ankietowanych wynikają z ich ograniczonej samodzielności i obniżonej oceny własnych kompetencji czy też świadomie dostrzegają istotną rolę jakości przywództwa w motywowaniu do dzielenia się wiedzą.

Tabela 9. Wykorzystanie *coachingu* i *mentoringu* w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Występowanie <i>mentoringu</i>	0	100
2.	Występowanie <i>coachingu</i>	0	100
3.	Chęć posiadania osobistego trenera lub <i>coacha</i>	48	52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Metodą zarządzania wiedzą, która umożliwia jej przekazywanie w sposób nieformalny, jest powstawanie nieformalnych grup pracowników. Jej skuteczność jest uwarunkowana występowaniem w organizacji rozwiązań sprzyjających i motywujących powstawanie takich grup oraz zachęcających pracowników do dzielenia się wiedzą. Informacje przekazywane w sposób nieformalny są bardziej wiarygodne i dopasowane do potrzeb odbiorców. W badanej instytucji większość respondentów nie potwierdza uczestnictwa w takich grupach, a równocześnie przyznaje się do omawiania problemów zawodowych podczas różnych spotkań, także poza pracą. Ankietowani oceniają bardzo pozytywnie zarówno własną gotowość, jak i gotowość innych osób, z którymi wchodzi w zawodowe relacje, do dzielenia się wiedzą. Oceniają także, że instytucja, w której pracują, w umiarkowanym stopniu sprzyja powstawaniu grup nieformalnych. Raczej nie zachęca i nie

motywuje do takich zachowań, ograniczając się do najprostszych rozwiązań, takich jak wyjazdy integracyjne czy przerwy w pracy np. na wspólne posiłki.

Tabela 10. Wykorzystanie nieformalnych grup pracowników w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Uczestnictwo w nieformalnej grupie pracowników	16	84
2.	Poruszanie tematów związanych z pracą podczas spotkań	75	25
3.	Chęć dzielenia się swoją wiedzą przez innych	92	8
4.	Otwarte i bezproblemowe dzielenie się swoją wiedzą z innymi	100	0
5.	Sprzyjanie organizacji do tworzenia się nieformalnych grup pracowników	60	40
6.	Zachęcanie do tworzenia nowych pomysłów i/lub dzielenia się wiedzą	47	53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą użyteczne są narzędzia informatyczne. Nie są one jednak wykorzystywane przez wszystkich ankietowanych pracowników. Mniej niż połowa respondentów deklaruje, że stosuje rozwiązania systemu informatycznego w swojej pracy. Wszyscy ankietowani oceniają, że wprowadzenie i korzystanie z systemu informatycznego poprawia efektywność organizacji. To pozytywne nastawienie wynika z tego, że system umożliwia szybki przepływ informacji, skraca czas pracy dzięki gotowym tabelom i wykresom oraz umożliwia szybkie komunikowanie się. Jest zatem bardzo pomocny, co zostało potwierdzone przez ankietowanych. Wskazują oni równocześnie na niebezpieczeństwo – nie precyzując jego źródeł – towarzyszące korzystaniu z internetu. Krytyczne refleksje może budzić to, że w procesie rozpowszechniania i dzielenia się wiedzą pracownicy nie korzystają z portalu informacyjnego badanej instytucji, forów i grup dyskusyjnych, czatów. Niespełna połowa respondentów (43%) potwierdza natomiast, że korzysta z poczty elektronicznej, a co czwarty – z bazy danych rejestrujących i gromadzących dokumenty organizacyjne.

Tabela 11. Wykorzystanie systemu informatycznego w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Wykorzystanie systemu informatycznego do zarządzania wiedzą	40	60
2.	Wprowadzenie i korzystanie z systemu informatycznego zwiększa efektywność organizacji	100	0
3.	Komunikowanie się przez internet jest		
	• szybkie	100	0
	• bezpieczne	48	52
	• czasochłonne	4	96
	• użyteczne	100	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Tabela 12. Składniki systemu informatycznego stosowane w rozpowszechnianiu i dzieleniu się wiedzą (w procentach)

Lp.	Wyszczególnienie	Tak	Nie
1.	Fora dyskusyjne	0	100
2.	Portal korporacyjny	0	100
3.	Grupy dyskusyjne	0	100
4.	Czat	0	100
5.	Poczta elektroniczna	43	57
6.	Systemy przepływu i gromadzenia danych oraz dokumentów	24	76
7.	Ankiety	5	95
8.	Ogólnodostępny kalendarz dotyczący działalności instytucji	0	100
9.	Moduł <i>e-learningowy</i>	0	100
10.	Wyszukiwarka informacji w bazach danych	28	72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Podobnie jak w przypadku pracowników jednostki samorządowej w Tuliszkowie, także ankietowani pracownicy Urzędu Miejskiego w Golinie deklarują znajomość koncepcji zarządzania wiedzą i niektórych opisywanych powyżej metod. Wybrane metody są w badanej instytucji stosowane, choć także i w tej jednostce zakres ich wykorzystania ma przypadkowy i fragmentaryczny charakter. Badania przeprowadzone w opisywanych jednostkach samorządu terytorialnego różniły się zakresem przedmiotowym, opisywały bowiem różne fazy procesu zarządzania wiedzą. Natomiast wnioski z badań potwierdzają intuicyjny, niesystematyzowany i częściowo przypadkowo stosowany zbiór metod zarządzania wiedzą. Nie wykazuje on cech zintegrowanego systemu, tak więc skuteczne zarządzanie wiedzą, przekształcanie wiedzy ukrytej w jawną napotykać będzie na realne bariery. Można zatem powtórzyć postulat na rzecz działań upowszechniających przedmiotową koncepcję, które powinny być włączone do zadań kadry kierowniczej. Należy umiejętnie i świadomie wskazywać na korzyści wynikające z wykorzystania metod zarządzania wiedzą oraz przygotować cykl wewnętrznych szkoleń warsztatowych, które umożliwiłyby praktykowanie wybranych metod zarządzania wiedzą. Warto także poszukać przykładów ilustrujących tzw. dobre praktyki zarządzania i wykorzystać wyniki rozmaitych rankingów wyróżniających najlepsze gminy w różnych kategoriach do upowszechniania stosowanych w nich metod zarządzania¹⁹.

Zakończenie

Istotą zarządzania wiedzą jest sprawne budowanie kapitału intelektualnego organizacji. Możliwe jest wówczas racjonalne pozyskiwanie i wykorzystywanie wszystkich jej zasobów, w tym zasobów wiedzy. W zarządzaniu wiedzą ważne jest umiejętne połączenie technologii i ludzi. To pracownicy są źródłem wiedzy, chcą ją pozyskiwać lub nie, dzielić się nią i robić z niej użytek w procesach decyzyjnych. Wskazane jest zatem

¹⁹ Jednym z przykładów jest *Ranking Zrównoważonego Rozwoju Jednostek Samorządu Terytorialnego*. Por.: <http://www.administrator24.info/artukul/id2349>, nagrodzono-najlepsze-gminy-w-polsce

zbudowanie systemu zarządzania wiedzą z klarowną koncepcją i dopasowanego do potrzeb informacyjnych organizacji, wspartego właściwą technologią informatyczną, obudowanego racjonalnymi metodami działania, osadzonego w kulturowych uwarunkowaniach organizacji. Jest to złożone zadanie, z którym powinni zmierzyć się wszyscy pracownicy, natomiast inicjatywa i inspiracja, promowanie współpracy i zaangażowania, budowanie poczucia bezpieczeństwa i zaufania oraz otwartości na aktywność innowacyjną, to odpowiedzialność kadry kierowniczej. Zasoby wiedzy są użytkowane również w jednostkach samorządu terytorialnego, czego rezultatem są decyzje podejmowane przez organy samorządowe. Jakość podejmowanych decyzji rzutuje na jakość życia lokalnej społeczności, a odpowiedzialność za to powinny ponosić instytucje samorządowe. Powinny być zatem i sprawnie zarządzane, a także same powinny sprawnie zarządzać, dzięki wykorzystaniu profesjonalnych metod i technik.

Bibliografia

- Błaszczuk A., Brdulak J.J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2004.
- Brdulak J.J., *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu; budowanie przewagi konkurencyjnej firm*, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa 2005.
- Dolińska M., *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, PWE, Warszawa 2010.
- Fazlagić J., *Zarządzanie wiedzą w polskiej oświacie. Diagnoza i perspektywy zmian*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2009.
- Grudzewski W.M., I. Hejduk I., *Zarządzanie wiedzą w organizacjach*, e-mentor nr 1 (8)/2005.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2006.
- Kisielnicki J., *MIS Systemy informatyczne zarządzania*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2008.
- Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999.
- Martyniak Z., *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996.
- Mikuła B., *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą*, e-mentor nr 5(17) 2006, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/17/id/368/15.07.2012>.
- Piech K., *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym: w kierunku pomiaru i współczesnej roli państwa*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009.
- Zarządzanie wiedzą*, D. Jemielniak i A.K. Koźminski (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, M.J. Stankiewicz (red.), Dom Organizatora, Toruń 2006.
- Zarządzanie wiedzą w organizacji*, wywiad z G. Probstem, e-mentor nr 3 (5)/2004 www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/8/id/115/23.10.2011.
- www.webportals.wortale.net/30-Czym-jest-wiedza.html/29.12.2011.
- www.webportals.wortale.net/32-Czym-sa-wspolnoty-praktykow.html/25.10.2011.
- www.wup.lodz.pl/files/ciz/ciz_nieformalne_zycie_firmy_pdf/02.05.2012.

Załącznik 1

Kwestionariusz ankiety – Urząd Miejski w Golinie

ANKIETA

Szanowni Państwo,

zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania zamieszczone w ankiecie. Celem badania jest określenie, czy Urząd Miejski w Golinie wykorzystuje metody zarządzania wiedzą. Wyniki ankiety zostaną wykorzystane w rozdziale empirycznym pracy licencjackiej pt. „Metody zarządzania wiedzą w Urzędzie Miejskim w Golinie”.

Ankieta jest anonimowa i dobrowolna. Odpowiedzi można udzielić przez podkreślenie lub zakreślenie wybranej jednej odpowiedzi.

1. Jak często są organizowane szkolenia w Twojej organizacji?
 - A) raz na kwartał lub częściej
 - B) raz na pół roku
 - C) raz na rok lub rzadziej
2. Czy szkolenia są przeprowadzane w prosty, zrozumiały sposób?
Tak Nie
3. Czy wiedza zdobyta podczas szkoleń jest przydatna w Twojej pracy?
Tak Nie
4. Czy według Ciebie szkolenia są dobrą metodą rozpowszechniania wiedzy?
Tak Nie
5. W jakiej formie najczęściej są prowadzone szkolenia?
Seminaria Wykłady Ćwiczenia Konferencje Inne
6. Czy należysz do nieformalnej grupy pracowniczej?
Tak Nie
7. Jak często spotykasz się ze znajomymi z pracy?
 - A) raz na kwartał lub częściej
 - B) raz na pół roku
 - C) raz na rok lub rzadziej
 - D) nie spotykam się(jeśli wybrałeś/łaś odpowiedź D to przejdź do pytania nr 10)
8. Czy podczas spotkań rozmawiacie na tematy związane z Waszą pracą?
Tak Nie
(jeśli wybrałeś/łaś odpowiedź Nie, to przejdź do pytania nr 10)
9. Czego one najczęściej dotyczą (zaznacz maks. 3 odpowiedzi):
 - A) płac
 - B) kierownictwa
 - C) pracowników
 - D) warunków pracy
 - E) porad
 - F) wymiana doświadczeń
 - G) plotek
 - H) inne.....
10. Czy Twoi znajomi z pracy chętnie dzielą się z Tobą swoją wiedzą?
Tak Nie
11. Czy otwarcie i bez problemu dzielisz się swoją wiedzą z innymi?
Tak Nie
12. Czy Twoja organizacja sprzyja tworzeniu się nieformalnych grup pracowników?
Tak Nie
(jeśli wybrałeś odpowiedź Nie to przejdź do pytania nr 14)

13. W jaki sposób Twoja organizacja sprzyja tworzeniu się nieformalnych grup? (możesz zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)
- elastyczne godziny pracy
 - imprezy firmowe, np. wspólna Wigilia
 - wyjazdy integracyjne
 - wspólne posiłki, przerwa np. na kawę
 - odpowiednie rozmieszczenie stanowisk pracy
 - kawiarnia, restauracja, bar lub pomieszczenie przeznaczone na odpoczynek w miejscu pracy
 - inne (jakie?)
14. W jaki sposób zachęca się w Twojej organizacji do tworzenia nowych pomysłów i/lub dzielenia się wiedzą? (zaznacz maks. 3 odpowiedzi)
- premie finansowe
 - samochód służbowy, telefon służbowy
 - elastyczny czas pracy
 - nagrody lub medale
 - pochwała
 - awans
 - wzrost wynagrodzenia
 - inne (jakie?)
 - pracownicy nie są nagradzani, generowanie pomysłów i wymiana wiedzy jest ich obowiązkiem.
15. Czy w Twojej organizacji jest używany system informatyczny do zarządzania wiedzą?
- Tak Nie
- (Jeśli wybrałeś/łaś odpowiedź Nie, to przejdź do pytania nr 18)
16. Jakie elementy systemu informatycznego wykorzystujesz podczas swojej pracy? (możesz zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)
- fora dyskusyjne
 - portal korporacyjny
 - grupy dyskusyjne
 - czat
 - poczta elektroniczna
 - systemy przepływu i gromadzenia danych oraz dokumentów
 - ankiety
 - ogólnodostępny kalendarz dotyczący działalności firmy
 - moduł *e-learningowy*
 - wyszukiwarka informacji w bazach wiedzy
 - inne (jakie?)
17. Czy chętnie korzystasz z systemu informatycznego?
- Tak Nie
18. Czy uważasz, że wprowadzenie i korzystanie z systemów informatycznych może zwiększyć efektywność organizacji?
- Tak Nie
19. Czy uważasz, że komunikowanie się i przepływ informacji przez internet jest:
- szybki Tak Nie
 - bezpieczny Tak Nie
 - czasochłonny Tak Nie
 - pomocny Tak Nie
20. Czy są ogłaszane informacje na temat sukcesów działań oraz całej organizacji?
- działy Tak Nie
 - cała organizacja Tak Nie
21. Czy zachęca się do naśladowania najlepiej funkcjonujących działów?
- Tak Nie
22. Czy najefektywniej działające działy bez problemu dzielą się swoją wiedzą?
- Tak Nie

23. Czy otrzymane informacje uważasz za przydatne w swojej pracy?
Tak Nie
24. W jakiej formie działają najlepiej funkcjonujące dzielą się swoją wiedzą?
A) za pomocą publikacji wewnętrznych np. biuletynów
B) za pomocą tablic ogłoszeniowych
C) za pomocą portali/forów dyskusyjnych
D) inne (jakie?).....
25. Czy w Twojej organizacji występuje *mentoring* lub *coaching*?
A) *mentoring* Tak Nie
B) *coaching* Tak Nie
26. Czy chciał(a)byś mieć swojego mentora lub *coacha*?
Tak Nie

Metryczka:

1. Płeć: Kobieta Mężczyzna
2. Wiek: Do 30 31-40 41-50 Powyżej 50
3. Wykształcenie: Średnie Zawodowe Niepełne wyższe Wyższe
4. Stanowisko: Kierownicze Niekierownicze

DZIĘKUJĘ

Załącznik 2

Kwestionariusz ankiety – Urząd Gminy i Miasta Tuliszków

Ankieta ma na celu zdobycie przez studentkę PWSZ w Koninie informacji na temat metod zarządzania wiedzą w Urzędzie Miasta i Gminy Tuliszków. Ankieta jest anonimowa i będzie służyć celom badawczym przy pisaniu pracy licencjackiej. Wypełnienie ankiety zajmie nie więcej niż 10 minut. Przy wypełnianiu ankiety proszę zwracać uwagę na liczbę możliwych do zaznaczenia odpowiedzi. Wybrane odpowiedzi proszę podkreślać.

Dziękuję za wypełnienie ankiety
Studentka III roku zarządzania
PWSZ Konin

1. Czy zna Pani/Pan koncepcję zarządzania wiedzą?
Tak Nie
2. Czy byłaby/byłby Pani/Pan zainteresowana/zainteresowany poszerzeniem wiedzy na temat koncepcji zarządzania wiedzą?
Tak Nie Nie wiem
3. Jak często uczestniczy Pan/Pani w szkoleniach?
 raz na kwartał lub częściej
 raz na pół roku
 raz na rok lub rzadziej
4. Czy wiedza pozyskana podczas szkolenia jest przydatna w Pana/Pani pracy?
Tak Nie
5. W jakiej formie prowadzone są szkolenia? (można zaznaczyć maksymalnie 3 odpowiedzi)
Kurs Seminarium Warsztaty Konferencje Inne
6. W jakiego typu szkoleniach uczestniczyła Pani/Pan w ostatnim roku?
 szkolenia zawodowe
 szkolenia z kompetencji miękkich
 szkolenia BHP

- szkolenia wyjazdowe
 - szkolenia e-learningowe
 - inne
7. Jaką formę mają oferowane szkolenia?
Dobrowolne Obowiązkowe
8. Czy według Pana/Pani szkolenia są dobrą metodą pozyskiwania i poszerzania wiedzy?
Tak Nie Nie wiem
9. Czy pozyskuje Pan/Pani swoją wiedzę na studiach?
Tak Nie
- (jeśli wybrał Pan/Pani odpowiedź *Nie* proszę przejść do pytania nr 12)
10. Na jakim kierunku odbywa Pan/Pani studia ? (proszę wpisać kierunek, na którym Pan/Pani studiuje)
.....
11. Czy wiedza pozyskana w czasie studiów jest przydatna w Pani/Pana pracy?
Tak Nie
12. Czy organizacja ma portal informacyjny?
Tak Nie
13. Jak często korzysta Pan/Pani z portalu informacyjnego?
Często Czasami Rzadko Nie korzystam
14. Czy informacje zawarte na portalu organizacji są przydatne w Pani/Pana pracy?
Tak Nie Nie wiem
15. Czy Pan/Pana stanowisko pracy ma stały dostęp do internetu?
Tak Nie
16. Czy korzysta Pan/Pan z któregoś z wymienionych narzędzi informatycznych?
Internet Poczta elektroniczna Sieć wewnętrzna Bazy danych
17. Czy zna Pani/Pan metodę wywiadu gospodarczego?
Tak Nie Nie wiem
18. Czy na swoim stanowisku przeprowadza Pan/Pani wywiad gospodarczy w celu pozyskania informacji?
Tak Nie
19. Czy uważa Pan/Pani, że taka metoda mogłaby pomóc w pozyskiwaniu informacji?
Tak Nie
20. Czy dokumentuje Pan/Pani swoje działania?
Tak Nie
21. Czy obserwuje Pan/Pani działania innych organizacji?
Tak Nie
22. Czy stosuje Pani/Pan wiele rozwiązań w poszukiwaniu najlepszego?
Tak Nie
23. Czy kontaktuje się Pan/Pani z innymi organizacjami w celu pozyskania najlepszych rozwiązań?
Tak Nie
24. Czy uważa Pan/Pani zastosowanie metody *benchmarkingu* za korzystne?
Tak Nie
25. Czy należy Pan/Pani do nieformalnej grupy pracowniczej?
Tak Nie
26. Jak często spotyka się Pan/Pani ze znajomymi z pracy?
 raz na kwartał lub częściej
 raz na rok lub rzadziej
 nie spotykam się
27. Czy podczas spotkań wymieniacie się informacjami na temat pracy?
Tak Nie
28. Czego najczęściej dotyczą rozmowy? (można zaznaczyć maksymalnie 3 odpowiedzi)
 kierownictwa
 pracowników
 warunków pracy
 wymiany doświadczeń

- inne(jakie?)
29. W jaki sposób organizacja umożliwia tworzenie się nieformalnych grup?
- imprezy firmowe (wigilia, jubileusz)
 - wspólne posiłki
 - pomieszczenia przeznaczone na odpoczynek
 - odpowiednie rozmieszczenie stanowisk pracy
30. Czy w organizacji działa osoba odpowiedzialna za pozyskiwanie wykwalifikowanych pracowników?
Tak Nie Nie wiem
31. Czy przez organizację stosowana jest metoda „łowców głów”?
Tak Nie Nie wiem
32. Jakie znaczenie według Pani/Pana będzie miało zastosowanie metod zarządzania wiedzą w przyszłości?
- duże znaczenie
 - małe znaczenie
 - bez znaczenia
 - nie mam zdania
33. Jakie korzyści Pani/Pana zdaniem mogą wynikać z wdrożenia metod zarządzania wiedzą w Pani/Pana miejscu pracy? (proszę zaznaczyć maksymalnie 5 odpowiedzi)
- wzrost konkurencyjności
 - szybsza reakcja na potrzeby interesantów
 - wzrost jakości świadczonych usług
 - łatwy dostęp do wiedzy
 - redukcja kosztów
 - oszczędność czasu
 - wzrost efektywności pracy
34. Płeć osoby wypełniającej ankietę:
Kobieta Mężczyzna
35. Wiek osoby wypełniającej ankietę:
- | | | | |
|-----------|-----------|-----------|----------------|
| Do 30 lat | 31-40 lat | 41-50 lat | powyżej 50 lat |
|-----------|-----------|-----------|----------------|

SYSTEMATYCZNE DOSKONALENIE JAKOŚCI USŁUG W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

Agnieszka Michalak

*Doskonałość jest jednym z tych nierzadkich wyrazów,
które rozumie każdy, kto mówi po polsku,
ale o których właściwym sensie mało kto myśli.*
W. Tatariewicz¹

Wstęp

Głębokie przemiany jakościowe systemu społeczno-gospodarczego w Polsce wymusiły na jednostkach samorządu terytorialnego potrzebę poszukiwania nowych form doskonalenia zarządzania. Zainteresowanie zagadnieniem rozwoju wśród samorządów, urzędów miejskich, urzędów centralnych to obecnie konieczność. Niejednokrotnie instytucje te wdrożyły systemy zarządzania jakością, a obecnie, po kilkuletnim okresie funkcjonowania systemu, intensyfikują swoje działania w kierunku dalszego ich doskonalenia oraz innowacji zidentyfikowanych procesów. Doskonałość i ciągłe doskonalenie stanowi jedną z ośmiu zasad zarządzania jakością zaprezentowanych w normie ISO 9004². Jednak, pomimo wymagań standardów międzynarodowych, działania w kierunku ciągłego doskonalenia w urzędach są nie zawsze wystarczająco skuteczne. I chociaż problematyka doskonalenia w zarządzaniu jest jednym z priorytetów rozwoju funkcjonujących w organizacjach procesów, wydaje się, że wiele organizacji pożytku publicznego zbyt mało uwagi poświęca na jego rozszyfrowanie i wprowadzanie w codzienność.

Należy zauważyć, że wdrożone systemy zarządzania jakością nie zawsze przyczyniają się do poprawy jakości usług administracyjnych. Samorządy terytorialne w Polsce znacząco wyróżniają się na tle innych krajów. W większości związane jest to z faktami, które przekazywane są od wielu lat, kiedy za szkolenia odpowiadały osoby, które nie zawsze miały odpowiednie kwalifikacje. Obecne podejście warunkuje tak zwana trady-

¹ W. Tatariewicz, *O doskonałości*, PWN, Warszawa 1976, s. 9.

² PN-EN ISO 9004:2010, *Zarządzanie ukierunkowane na trwały sukces organizacji – Podejście wykorzystujące zarządzanie jakością*, PKN, Warszawa 2010.

cja, która dyktuje realizację określonych założeń. „W społecznym wyobrażeniu wójta czy starosty pojawiają się wprawdzie echa tradycji, zgodnie z którą wszystkie te osoby powinny być ‘dobrymi gospodarzami’ w odpowiednich dla nich obszarach działania, jednak wyobrażenia te nie zawsze skupiają się na zadaniach wynikających z pełnionych obowiązków i związanych z nimi specyficznych umiejętnościach zarządzania”³. Istnieje olbrzymia liczba czynników kulturowych, psychologicznych, organizacyjnych czy też ekonomicznych, które powodują, że jakość usług w instytucjach publicznych pozostawia wiele do życzenia.

Warto zastanowić się nad działaniami, które zapewniłyby samorządom terytorialnym usprawnienie i doskonalenie zarządzania oraz uzyskanie realnych wartości dodanych. Rozważania te można prowadzić ze świadomością, że organizacje te funkcjonują w ramach obowiązujących je przepisów prawnych, co niekiedy może stanowić ograniczenie w realizacji oraz ciągłym doskonaleniu procesów.

1. Systemy zarządzania jakością

Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego skupia się na realizacji zadań biurowych oraz organizacyjnych, stąd też zarządzanie nie dotyczy produktu tylko konkretnej usługi i to na tę usługę powinny być zorientowane działania doskonalące.

Certyfikat jakości zgodny z normą PN-EN ISO 9001:2009 jest nadal najpopularniejszym dokumentem potwierdzającym wysoki poziom usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Faktem jest, że w przypadku wdrażanych systemów zarządzania obserwuje się coraz częściej niepokojące zjawisko, jakim jest obniżanie jakości usług konsultingowych, a nawet certyfikacyjnych. Rosnąca konkurencja przyczynia się do zmniejszania profesjonalizmu przy przeprowadzanych audytach, odejściu od ich fundamentalnych zasad zawartych w normie ISO 19011⁴. Spotykamy mniej kompetentnych dostawców usług konsultingowych, mniej profesjonalnych audytorów, a ze strony samych organizacji certyfikowanych nawet ograniczanie nakładów na doskonalenie systemów zarządzania. Nietrafny wybór takiej jednostki naraża organizację na straty materialne, ale powoduje także zniechęcenie pracowników i utwierdzenie ich w przekonaniu, że system zarządzania jakością to dodatkowa biurokracja. Z pewnością nie dotyczy to wyłącznie instytucji publicznych, lecz także wielu przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych.

Dobrze, jeżeli organizacja ma wdrożony i certyfikowany system zarządzania jakością, w ramach którego już samym wymaganiem normy PN-EN ISO 9001:2009 jest ciągłe doskonalenie. Nieco trudniej, gdy tego systemu brak, choć i ten fakt nie zwalnia organizacji z obowiązku zwiększania zadowolenia swoich klientów. Należy jednak podkreślić, że zgodne z międzynarodowymi standardami systemy zarządzania są tylko jednym ze sposobów rozwoju.

³ *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, www.msap.uek.krakow.pl, 2004, s. 13.

⁴ PN-EN ISO 19011:2012, *Wytyczne dotyczące auditowania systemów zarządzania*, PKN, Warszawa 2012.

2. Doskonalenie procesów

Norma PN-EN ISO 9001:2009 w punkcie 0.2 Podejście procesowe, d) podkreśla *ciągłe doskonalenie procesów na podstawie obiektywnego pomiaru*, natomiast punkt 8.5.1 *Ciągłe doskonalenie* mówi o wymaganiach ciągłego doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością.

Doskonalenia procesów dokonuje się poprzez wykorzystanie m.in.:

- polityki jakości,
- celów dotyczących jakości,
- wyników audytów,
- analizy danych,
- działań korygujących i zapobiegawczych,
- wyników przeglądu zarządzania.

Najwyższe kierownictwo powinno zapewnić ustanowienie celów dotyczących jakości dla odpowiednich funkcji i szczebli w organizacji, łącznie z celami niezbędnymi do spełnienia wymagań dotyczących realizowanych usług. Cele dotyczące jakości powinny być mierzalne i spójne z polityką jakości⁵. Ustalane w samorządach cele i polityka jakości dotyczą świadczonych usług i pokazującą, co jest najważniejsze z punktu widzenia spełnienia wymagań klienta – zaspokojenie społecznych i materialnych potrzeb mieszkańców oraz odpowiedniego standardu obsługi interesantów. W zakresie obsługi interesantów samorządu istotne może okazać się załatwianie spraw w terminach krótszych niż maksymalnie określonych przepisami prawa, zapewnianie wysokiego poziomu merytoryczno-prawnego wydawanych dokumentów, propagowanie sprawnej i wysokiej kultury obsługi interesantów czy chociażby stała realizacja przedsięwzięć na rzecz ułatwienia mieszkańcom załatwiania spraw w urzędzie. W praktyce należy pamiętać, że z celów ogólnych powinny wynikać cele szczegółowe. Nierzadko jednak polityka jakości staje się zbiorem hasła, a audytorzy nie egzekwują ich realizacji. W dalszej kolejności może to powodować, że nie wyznacza się celów, zadań i nikt nie weryfikuje oraz nie ocenia sensowności działań w danym urzędzie.

W ramach funkcjonującego systemu istotne znaczenie w doskonaleniu odgrywają audyty wewnętrzne (czyli audyty sprawdzające, czy organizacja stosuje się do uzgodnionych wymagań). Audyt wewnętrzny to „ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarności, celowości, a także przejrzystości i jawności”⁶. Audyt ma na celu przeprowadzenie dokładnego monitoringu organizacji w celu określenia możliwości, potencjału czy zaleceń ze strony wykwalifikowanych specjalistów. Zgodnie z definicją normy ISO 8402 audyt jakości jest „systematycznym i niezależnym badaniem mającym określić, czy działania dotyczące jakości i ich wyniki odpowiadają zaplanowanym ustaleniom oraz czy te ustalenia są skutecznie realizowane i pozwalają na osiągnięcie celów”⁷. Takie ujęcie celów

⁵ PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, pkt. 5.4.1, PKN, Warszawa 2009.

⁶ K. Opolski, K. Waśniewski, M. Wereda, *Audyt Strategiczny jako szansa na poprawę pozycji rynkowej firmy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 23.

⁷ PN-ISO 8402:1996, *Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia*, PKN, Warszawa 1996.

wyraźnie wskazuje, że audyt nie ogranicza się do oceny realizacji ustaleń, ale obejmuje także analizę problemów i bada, czy ustalenia mogły przynieść zamierzony skutek, czyli doprowadzić do celu. Według normy terminologicznej PN-EN ISO 9000:2006 audyt to „systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełniania kryteriów audytu”⁸. Należy jednak zauważyć, że pojęcie to jest zupełnie nieczytelne bez rozpatrzenia określeń, takich jak dowód z audytu i kryteria audytu. Jego definicja przyjmuje wówczas brzmienie „systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania zapisów, stwierdzeń faktów lub innych informacji, które są istotne ze względu na zestaw polityk, procedur lub wymagań i możliwych do zweryfikowania oraz ich obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia zestawu polityk, procedur lub wymagań”⁹.

Prawidłowo przeprowadzony audyt jakości powinien stanowić w samorządzie terytorialnym skuteczne narzędzie utrzymywania i doskonalenia wdrożonych systemów zarządzania, albowiem generuje sygnały o konieczności działań celem doskonalenia tychże systemów zarządzania. Jest narzędziem wymiany kluczowych informacji pomiędzy współpracującymi jednostkami samorządu terytorialnego, a przede wszystkim samorządami i społecznością lokalną¹⁰.

Audyt¹¹ stanowi skuteczne narzędzie w podwyższaniu poziomu jakości. Jest działaniem, które umożliwia dokonanie oceny oraz stwarza możliwość kompleksowego doskonalenia jakości. Efekty wykorzystywania audytu stanowią podstawę do analiz skuteczności zarządzania dokonywanych przez kierownictwo. Bez tej bieżącej weryfikacji system mógłby stać się łatwo ofiarą „szarej codzienności”, a tak audyty stanowią nie tylko zabezpieczenie dla utrzymania systemu zarządzania jakością, lecz także ciągłe doskonalenie zidentyfikowanych w systemie procesów.

R. Kolman¹² rozszerza przytaczane powyżej definicje i określa audyt jako „systematyczny i niezależny przegląd systemu jakości wykonywany w celu określenia czy działania dotyczące doskonalenia jakości i ich wyniki są zgodne z zaplanowanymi ustaleniami oraz czy te ustalenia są skutecznie realizowane. Wynik audytu jest podstawą do sformułowania oceny rozpatrywanego systemu jakości.

Pomimo wielu podobieństw samej terminologii audytu i przeglądu jakości, należałoby się jednak doszukiwać znaczących w tym zakresie różnic. Audyt jakości jest środkiem, za pomocą którego kierownictwo organizacji ustala, czy pracownicy wypełniają swoje obowiązki w sposób zamierzony przez kierownictwo. Przegląd jest natomiast środkiem służącym do określenia, czy organizacja działa skutecznie, w dążeniu do osiągnięcia celów oraz czy przeprowadzane audyty są wkładem w monitorowanie

⁸ PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, PKN, Warszawa 2006.

⁹ M. Szafranski, *Skuteczność działań w systemach zarządzania jakością przedsiębiorstw. Badanie i ocena*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006, s. 36.

¹⁰ Szerzej problematyka audytów zaprezentowana została w publikacji autorki pt.: *Audyty jakości w procesie doskonalenia systemów zarządzania*, Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu nr 10 (10), 2011, s. 285-299.

¹¹ *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie*, J. Łańcucki (red.), TONiK, 1997, s. 307.

¹² R. Kolman, *Zastosowania inżynierii jakości – poradnik*, AJG Sp. z o.o., Bydgoszcz 2003, s. 179.

skuteczności organizacji w osiąganiu tych celów¹³. Cele samorządu mogą obejmować między innymi zwiększenie zadowolenia obywateli, wykonywanie zadań samorządu sumiennie, sprawnie i bezstronnie, dbałość o środki publiczne i prawidłową realizację zamówień publicznych, optymalizację procesów decyzyjnych, kontrolę i doskonalenie działalności urzędu, wdrażanie nowoczesnych technik i rozwiązań w zakresie zarządzania urzędem i obsługi interesantów. Zatem można zauważyć, że przegląd jakości stanowi pojęcie zdecydowanie szersze.

Trudno polemizować z tym, że na podstawie wyników audytów jakości kierownictwo powinno uruchomić proces poprawy sytuacji panującej w organizacji, który miałby wpływ na jakość usług świadczonych przez samorządy terytorialne.

W systematycznym doskonaleniu jakości usług w samorządach terytorialnych niezbędne jest spełnienie przez audytorów minimalnych kryteriów kwalifikacyjnych. Audytorzy są odpowiedzialni za¹⁴:

- spełnienie wymagań związanych z audytem,
- przekazywanie i wyjaśnienie wymagań związanych z audytem,
- planowanie oraz sprawne i skuteczne wykonywanie powierzonych zadań,
- dokumentowanie wyników z audytu,
- przedstawienie wyników audytu najwyższemu kierownictwu,
- potwierdzenie skuteczności działań korygujących, podjętych w wyniku audytu,
- ochronę i przechowywanie dokumentów dotyczących audytu w celu przedstawienia ich na żądanie czy zagwarantowania ich poufności, względnie zachowanie poufności w stosunku do zastrzeżonych informacji,
- współpracę z audytorem wiodącym i wspieranie go.

P. Welenc podkreśla, że audytor powinien być optymalizatorem procesów, który poprzez ich systematyczną ocenę i dzielenie się wiedzą w ramach organizacji, wnosi do niej wartość dodaną. Docelowo jest partnerem i doradcą, który ubezpiecza ciągłość trwania procesu, jego bezpieczeństwo, skuteczność, efektywność, wydajność i wiele innych kryteriów¹⁵.

Audyty systemów zarządzania w samorządach terytorialnych są podstawowym narzędziem w zarządzaniu pozwalającym na skuteczną i efektywną ocenę systemów w aspekcie osiągania wyznaczonych celów. Wartość wyników audytów zależy w znacznej mierze od umiejętności audytorów. Z kolei doskonalenie jakości procesu audytowania implikuje sukces audytorów wewnętrznych.

¹³ G. Staples, *Audyty i przeglądy jakości*, w: *Podręcznik zarządzania jakością*, D. Lock (red.), PWN, Warszawa 2002, s. 220.

¹⁴ *Nowoczesne zarządzanie jakością*. Tom I – *Systemy zarządzania, dokumentacja, procesy, audit*, A. Tabor, M. Rączka (red.), Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004, s. 152.

¹⁵ P. Welenc, *Osoba, zadania i funkcje auditora w świetle międzynarodowych standardów profesjonalnej praktyki auditu wewnętrznego*, w: *Nowoczesne zarządzanie jakością*. Tom III – *Planowanie, wdrażanie, utrzymywanie i doskonalenie systemu zarządzania jakością*, A. Tabor, M. Rączka (red.), Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004, s. 38.

Nie należy także zapominać o takich elementach doskonalenia jakości usług w samorządach terytorialnych, jak działania korygujące i zapobiegawcze. Działania te podejmowane są dla usprawnienia systemu organizacyjnego, podobnie jak określony wymaganiem normy PN-EN ISO 9001:2009 okresowy przegląd zarządzania. Norma terminologiczna PN-EN ISO 9000:2006 określa działanie korygujące jako „działanie podejmowane w celu wyeliminowania przyczyny wykrytej niezgodności lub innej niepożądaney sytuacji”¹⁶, z kolei działania zapobiegawcze odnoszą się do tzw. potencjalnej niezgodności, tj. „działanie podejmowane w celu wyeliminowania przyczyny potencjalnej niezgodności lub innej potencjalnej sytuacji niepożądaney”¹⁷.

J. Kanholm podaje elementy procesu działań korygujących, do których należą¹⁸:

- identyfikowanie problemów, które mogą wymagać działań korygujących,
- podejmowanie decyzji, czy działania korygujące są wymagane,
- usunięcie problemów (nie odnosi się do działań zapobiegawczych i nie zawsze jest możliwe dla działań korygujących),
- badanie i określenie przyczyn wystąpienia problemu, proponowanie odpowiednich działań korygujących,
- wdrożenie działań korygujących w celu usunięcia przyczyn,
- weryfikacja, czy działania korygujące są wdrożone oraz czy są efektywne.

J. Kanholm stwierdza także, że identyfikacja problemów, które mogą wymagać działań korygujących, powinna być obowiązkiem każdego zatrudnionego w organizacji. Ze względu na charakter swoich funkcji audytorzy są najbardziej aktywni w identyfikowaniu problemów.

Zgodnie z Poradnikiem Komitetu ISO/TC 176¹⁹ działania korygujące i zapobiegawcze stanowią klucz do doskonalenia organizacji. Są sercem każdego prawidłowo funkcjonującego systemu zarządzania jakością. Jednak trzeba pamiętać, żeby uwzględnić potencjalny wpływ tych działań na inne obszary jednostki. Nie można bowiem realizować działań korygujących i prewencyjnych w jednym obszarze, kosztem strat w innych. Trzeba podkreślić, że zarówno działania korygujące, jak i działania zapobiegawcze powinny być dostosowane do skutków, jakie powodują napotkane niezgodności²⁰.

O ile powyższe elementy są stosowane i ulepszane, o tyle można założyć, że dochodzi do rzeczywistej poprawy organizacji pracy, eliminacji zbędnych działań, bardziej sprawnego przebiegu procesów i tym samym poprawy zadowolenia klienta, co zgodnie z wymaganiami normy powinno być systematycznie mierzone.

Podczas oceniania jakości usług administracyjnych należy pamiętać, że urzędnicy szczebli lokalnych, ze względu na obowiązujące przepisy prawne, tylko w niewielkim

¹⁶ PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, poz. 3.6.5, PKN, Warszawa, s. 39.

¹⁷ Tamże, poz. 3.6.4, s. 39.

¹⁸ J. Kanholm, *ISO 9000 System jakości. Przygotowanie do auditu certyfikacyjnego*, Wydawnictwo Normalizacyjne Alfa-Wero Sp. z o.o., Warszawa 1998, s. 221-222.

¹⁹ Poradnik Komitetu ISO/TC 176, *ISO 9001 dla małych firm. Metody postępowania*, PKN, Warszawa 2003.

²⁰ J. Kowalczyk, *Szef firmy w systemie zarządzania przez jakość. ISO 9001 – TQM*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 95.

stopniu mają wpływ na przebieg procesów oraz ich dane wejściowe i wyjściowe. Ograniczenie to sprawia, że pomimo chęci skrócenia czasu realizacji danego procesu okazuje się to czasami niewykonalne. Należy zwrócić uwagę, że po pewnym okresie funkcjonowania wdrożonego w administracji samorządowej systemu zarządzania należy poddać ponownej analizie i ocenie zidentyfikowane wcześniej procesy.

Problematyka identyfikacji, pomiaru, analizy i doskonalenia procesów stanowi jeden z istotniejszych obszarów wymagających doskonalenia w wielu jednostkach samorządów terytorialnych. Zagadnienie to wymaga od konsultantów szczegółowej wiedzy i zrozumienia, czym jest podejście procesowe. Niestety, ta wiedza nie zawsze jest wystarczająca, aby budować skuteczne systemy zarządzania. Jak stwierdza M. Bugdol, ocena realizowanych procesów w urzędach jest bardzo trudna, co wynika z kilku powodów²¹:

- liczba klientów nie zależy od działalności urzędu (jest spowodowana sezonowością, zmianą przepisów prawnych, czynnikami o charakterze lokalnym),
- wskaźnikiem pomiaru nie może być indywidualny czas obsługi klienta, dlatego że urzędnicy mogą mieć różnych klientów w różnym czasie,
- zdarza się, że czasami decyzja jest podejmowana tylko po to, by istniała, ponieważ urzędnicy oczekują rozstrzygającej opinii organów nadzorujących.

Po przeanalizowaniu aktualnie stosowanych wskaźników procesów w zarządzaniu wynika, że powinno się dążyć do upraszczania przebiegu procesów w samorządach oraz zmniejszania czasu ich przebiegu (oczywiście tam, gdzie jest to możliwe, biorąc pod uwagę wspomniane wyżej ograniczenia). Należy pamiętać, że czas rozpatrywania danej sprawy stanowi jeden z podstawowych parametrów oceny jakości usługi każdego urzędu.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi

Innym rodzajem doskonalenia zarządzania w samorządach jest odpowiedni dobór pracowników. Brak określonej przydatności każdego z pracowników jest jednym z problemów współczesnych samorządów terytorialnych. Rekrutacja realizuje podział, który istnieje w Polsce od lat. Podstawą zatrudnienia jest przeprowadzenie szeregu etapów, które pozwolą na jednoznaczną i konkretną ocenę pracownika, nie tylko pod względem kwalifikacji, lecz także kreatywności czy chęci z wykonywanej pracy. Dobór i weryfikacja pracowników może być stosowana przez awansowanie i wybór najlepszych kandydatów, sprawdziany kwalifikacyjne dla pracowników nowo przyjętych oraz okresowe oceny wszystkich pracowników. Proces rekrutacyjny powinien dotyczyć m.in. „określenia zapotrzebowania na pracowników (jakościowe, ilościowe), ustalenia (zakres wymagań), stworzenia profilu zawodowego i osobowościowego kandydata, przygotowania narzędzi rekrutacji (odpowiednie zgłoszenia), przeprowadzenia kampanii rekrutacyjnej, ustalenia procedury selekcyjnej, selekcji kandydatów, podjęcia od-

²¹ M. Bugdol, *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej. Podejście procesowe*, w: *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*, T. Sikora (red.), Wydawnictwo Naukowe PTTŻ, Kraków 2008, s. 30.

powiedniej decyzji o zatrudnieniu”²². Ważnym zagadnieniem jest obowiązek stałego podnoszenia wiedzy przez pracowników samorządowych. Służą temu między innymi szkolenia i samodokształcanie pracowników. Możliwości dofinansowania szkoleń z funduszy Unii Europejskiej sprawiły, że coraz więcej pracowników samorządów podnosi swoje kwalifikacje. Pracownicy coraz częściej zdobywają wiedzę także z zakresu innych systemów zarządzania (na przykład systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO 2700²³). Podejmowane przez samorzady działania przyczyniają się z pewnością do doskonalenia zarządzania tymi organizacjami.

W doskonaleniu zarządzania zasobami ludzkimi należy pamiętać o dostatecznym uwidocznieniu lidera zespołu. Pracownicy pozbawieni liderów często nie koncentrują się na wykonywanej pracy, a polecenia spełniają bez zaangażowania i nie wykorzystują przy tym pełnego potencjału swoich kwalifikacji. Przywódca jest podstawową częścią zespołu, a w przypadku urzędów występuje on pod postacią kierownika. W Polsce wielu urzędników na stanowiskach kierowniczych to osoby, które nie dysponują wystarczającymi kwalifikacjami w zakresie zarządzania, a ich wpływ na pracowników jest bardziej negatywny, aniżeli pozytywny. Te samorzady, które odniosły sukces, szczególnie w pozyskiwaniu inwestorów, zawdzięczają go wójtom, burmistrzom, prezydentom, którzy mieli wiedzę i doświadczenie w zarządzaniu biznesem, potrafili zbudować silne zespoły, zreorganizować urzędy oraz pokonać opór pracowników przed zmianami. Ważne jest umiejętne zaangażowanie pracowników w proces doskonalenia (w tym również doskonalenie zarządzania w kierunku zmieniającego się otoczenia), co jest podstawą sukcesu projektu doskonalenia.

4. Modele doskonalenia w samorządach

Jednostki samorządu terytorialnego powinny być zainteresowane podnoszeniem jakości świadczonych usług poprzez wdrażanie zasad kompleksowego zarządzania przez jakość (TQM). Total Quality Management rozszerza znacznie zakres dotychczasowych koncepcji zarządzania jakością, który polega na stworzeniu warunków sprzyjających wysokiej jakości usług. W opinii W. Prussak²⁴ TQM jest jedną z najbardziej zaawansowanych metod zarządzania jakością, która dąży do zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klientów dzięki pełnemu zaangażowaniu wszystkich członków organizacji w proces poprawy wszelkich aspektów jej funkcjonowania. Podobnie kompleksowe zarządzanie jakością (TQM) postrzega J. Oakland, według którego TQM to „sposób zarządzania mający na celu poprawę efektywności, skuteczności, elastyczności i konkurencyjności prowadzenia interesów jako całości”²⁵. Podkreśla także, że jest to „całkowite odejście od tradycyjnej drogi koncentrowania się wyłącznie na inspekcji i

²² B. Jamka, *Dobór zewnętrzny i wewnętrzny pracowników. Teoria i Praktyka*, Diffin, Warszawa 2001, s. 13-16

²³ PN-ISO/IEC 27001:2007, *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania*, PKN, Warszawa 2007.

²⁴ W. Prussak, *Zarządzanie jakością*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2003, s. 134.

²⁵ J. Oakland, *Podręcznik zarządzania jakością*, D. Lock (red.) PWN, Warszawa 2002, s. 34.

testach służących wykryciu i usuwaniu wad. Zamiast tego wywołuje ono działania zmierzające do zorganizowania pod kątem jakości całej organizacji i zaangażowania w sprawy jakości każdej jednostki organizacyjnej. Opiera się na założeniu, że do osiągnięcia rzeczywistej efektywności organizacji, każda jej część musi ściśle współdziałać z innymi, gdyż każda działalność i każda osoba wpływa na inne i odwrotnie – poddana jest oddziaływaniu ze strony innych²⁶. Początek TQM to działanie zmierzające do zmiany sposobu myślenia o jakości, angażowanie w jakość zarówno kierownictwa, jak i załogi, komunikowanie się, przenikanie i wspieranie działań jakościowych na wszystkich szczeblach organizacji²⁷. TQM zakłada, że wszyscy członkowie organizacji muszą pracować razem i dostrzegać zmieniające się potrzeby i oczekiwania zarówno klientów wewnętrznych, jak i zewnętrznych, zgodnie z zasadą „czyń dobrze za pierwszym razem”²⁸. Można zatem stwierdzić, że podstawą tej filozofii zarządzania jest wdrażanie kultury powszechnej troski o jakość w procesach zarządzania realizowanych przez najwyższe kierownictwo i przy zaangażowaniu całej załogi, we wszystkich obszarach organizacji i w całym cyklu życia usługi.

Należy zauważyć, że wdrażanie TQM w takich organizacjach, jak urzędy miast, gmin, starostwa czy urzędy marszałkowskie stanowi przedsięwzięcie skomplikowane i długotrwałe. Punktem wyjścia powinien być oczywiście dobrze obsłużony obywatel, który w swoim urzędzie znajdzie pomoc w rozwiązaniu nawet najtrudniejszego problemu i w jak najszybszym czasie, bez odsyłania go przez poszczególne jednostki organizacyjne instytucji. Natomiast efektem jest poprawa jakości świadczonych przez te instytucje usług, jak i mierzalne zadowolenie klientów. Niestety, nie zawsze teoria i praktyka są bliskoznaczne. Jest to zaskakujące, ponieważ administracja publiczna w swej pracy kieruje się przepisami, procedurami i instrukcjami. Mało tego, pracowników obowiązują regulaminy i przydzielone zakresy obowiązków. Cóż jednak z tego, kiedy niejednokrotnie mamy do czynienia z przestarzałymi regulaminami i brakiem elastyczności w dostosowywaniu się do wymagań otoczenia. Teoretycznie ISO 9001 powinno stanowić nie tylko bodziec, ale być doskonałym narzędziem dla bezpośredniego reagowania i działania oraz dostosowywania poprzez wykorzystywanie takich narzędzi, jak ciągłe doskonalenie zarządzania przez jakość.

Podwaliny wdrażania TQM stanowi jakość pracy ukierunkowana na właściwe warunki pracy w samorządach, możliwości współdziałania, podnoszenia kwalifikacji, współpracy, kształtowania kultury pracy i całej jednostki. W typowych organizacjach samorządowych organizacja miejsca pracy powinna następować po kilku latach, a na powyższe działania, tzw. praktykę 5S, powinny składać się²⁹:

²⁶ Tamże, s. 34.

²⁷ W. Ratyński, *Podstawy teoretyczne zarządzania i metod pracy kierowniczej*, Wszechnica Mazurska w Olecku, Olecko 2002, s. 213.

²⁸ L.C. Hawkes, M.B. Adams, *Total Quality Management: Implications for Internal Audit*, Managerial Auditing Journal, MCB University Press, Vol. 9, No 4'1994, s. 11-18.

²⁹ J. Radkowska, K. Radkowski, *Kompleksowe zarządzanie jakością usług – TQM*, w: *Rynkowe mechanizmy kształtowania jakości*, S. Makarski (red.), Rzeszów 2005, s. 322.

- selekcja oraz porządek, które służą oddzieleniu rzeczy niepotrzebnych w samorządzie od potrzebnych oraz usunięciu rzeczy niepotrzebnych ze stanowiska pracy,
- systematyka, czyli przygotowanie rzeczy do szybkiego użytku,
- sprzątanie, usunięcie zbędnych materiałów ze stanowiska pracy,
- schludność, utrzymanie czystości oraz schludnych warunków,
- samodyscyplina, przestrzeganie wszystkich obowiązujących zasad pracy.

Wszystkie te elementy powinny tworzyć jedną doskonałą całość i być stosowane w ujęciu całościowym. Wewnętrzna organizacja pracy samorządu powinna przełożyć się na lepsze, bardziej efektywne wykonywanie usług publicznych i tym samym lepszą ocenę pracy przez klientów samorządu. Stosowanie 5S w samorządzie gwarantuje wysoką jakość, zmniejszanie kosztów, terminowość realizacji usług, bezpieczeństwo pracy oraz wysokie morale zatrudnionych i najważniejsze – daje podstawy niezbędne do dalszego usprawniania jakości. Dowodem powinno być zwiększające się zadowolenie klientów, potwierdzone w badaniach satysfakcji. Oczywiście ważne jest także stosowanie dodatkowych rozwiązań organizacyjnych, na przykład tworzenie biur obsługi klienta, usprawnienie systemu, lepsza komunikacja z mieszkańcami.

Należy zauważyć, że zarządzanie przez jakość reprezentuje wiele zasad opartych na doskonaleniu jakości na różnych poziomach organizacyjnych samorządów terytorialnych. Zasady te można przedstawić następująco:

- klient definiuje jakość, a potrzeby klienta stanowią podstawę funkcjonowania samorządu,
- zarządzanie oparte jest na przywództwie zorientowanym na jakość,
- jakość jest zagadnieniem strategicznym,
- jakość jest odpowiedzialnością wszystkich pracowników na wszystkich poziomach samorządu,
- wszystkie działania samorządu powinny opierać się na ciągłym doskonaleniu jakości w kierunku osiągnięcia celów głównych,
- problemy jakości są rozwiązywane przez kooperację pomiędzy pracownikami a kierownictwem,
- rozwiązywanie problemów i ciągłe doskonalenie jakości wymaga użycia metod zarządzania jakością,
- szkolenie wszystkich pracowników samorządu jest podstawą procesu ciągłego doskonalenia.

Metodą kompleksowego zarządzania jakością i programem doskonalenia przeznaczonym *stricte* dla różnorodnych podmiotów świadczących usługi publiczne jest MODEL CAF – Program Europejska Jakość Zarządzania w Administracji Samorządowej. Model ten pozwala na stworzenie czegoś w rodzaju mapy niezbędnych kroków, których efektem będzie wdrożenie filozofii TQM w danej organizacji. Istniejący system zarządzania buduje się i doskonali z zastosowaniem CAF – Modelu Powszechnej Oceny (The Common Assessment Framework), który wzorcowany jest na Modelu EFQM (Europejskiej Nagrody Jakości). Jego dostosowanie do potrzeb organów administracji publicznej dokonał Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht.

Model ten można stosować w doskonaleniu działań samodzielnych podmiotów świadczących usługi publiczne, jak i pojedynczych wydziałów lub departamentów.

Model CAF opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, poszczególnych jednostek i całych społeczeństw zależy od jakości przywództwa wpływającego na politykę i strategię, zarządzanie zasobami ludzkimi, działania w zakresie nawiązywania związków partnerskich, zasoby i procesy zarządzania zmianą. Zgodnie z tą metodą organizacje poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach całościowego procesu analiz wyników ich działalności³⁰.

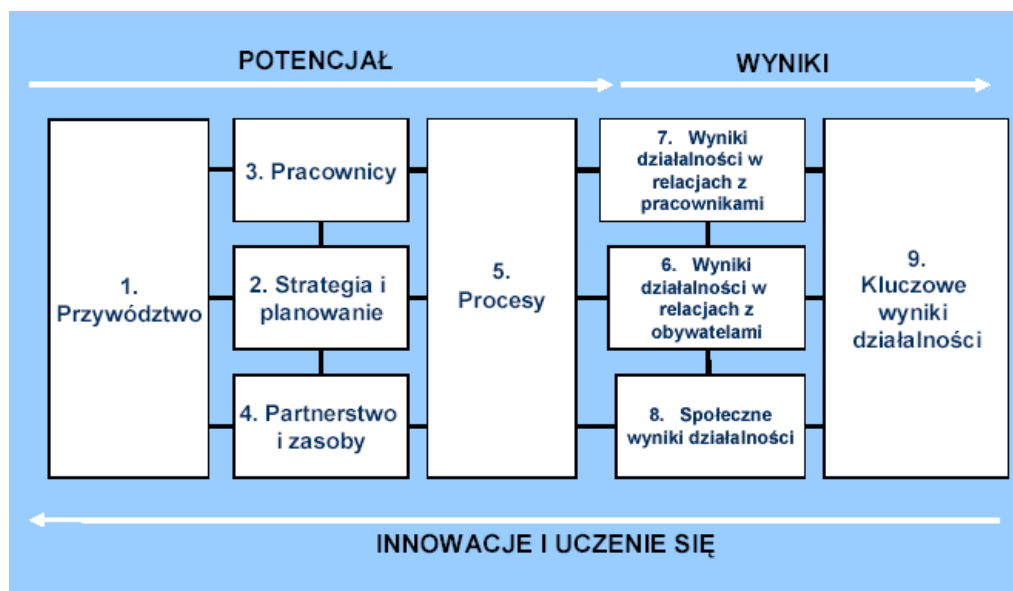
Za cele wprowadzania modelu CAF w organizacji samorządowej przyjmuje się między innymi³¹:

- wprowadzenie i utrwalanie metod kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, dzięki zastosowaniu metody samooceny z uwzględnieniem cyklu „planuj-wykonaj-sprawdź-popraw” (*plan-do-check-act*, PDCA),
- ułatwienie formułowania priorytetów dla planowanych zmian i tworzenia planów doskonalenia,
- stworzenie platformy łączącej różne metody i techniki stosowane w zarządzaniu jakością,
- umożliwienie wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami sektora publicznego na zasadach *benchlearningu*,
- angażowanie pracowników w proces zarządzania organizacją poprzez rozwój zespołowych form pracy.

Model można zastosować do wszelkiego typu instytucji administracji publicznej – na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym, w różnego rodzaju przedsiębiorstwach. Ma charakter ogólny i można poddawać go indywidualizacji, pod warunkiem, że zachowane zostaną podstawowe kryteria. Podstawowym założeniem metody jest przekonanie, że jakość przywództwa, które ma wpływ na pracowników, strategie i planowanie, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy odgrywa decydującą rolę w osiągnięciu pożądaných rezultatów działań organizacji, pracowników, obywateli, i społeczeństwa. Każde kryterium obejmuje zakresy szczegółowe, które są odpowiedzialnością dla organizacji, jak doskonalić i zwiększać jakość swoich usług.

³⁰ Wspólna metoda oceny (CAF), The Common Assessment Framework, *Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, CAF 2006.

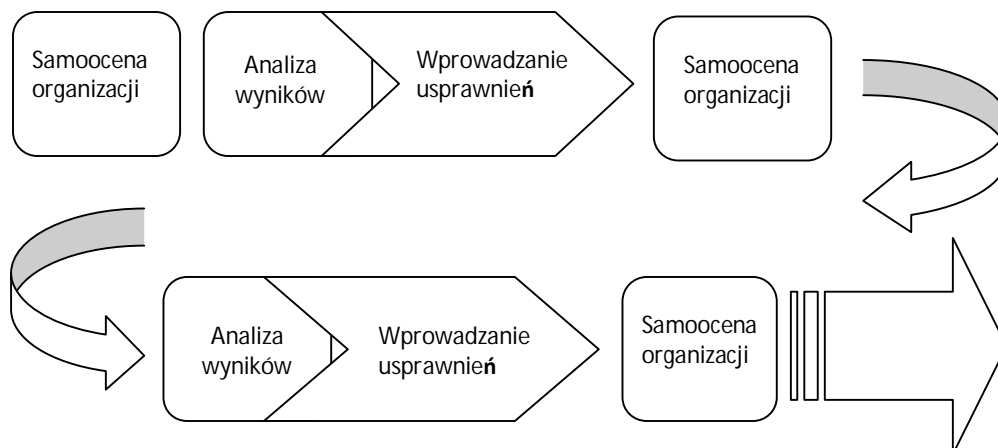
³¹ M. Leman-Tomaszewska, *TQM kluczem do sukcesu w biznesie. Metody, narzędzia i sposoby doskonalenia*, Materiały szkoleniowe, Wielkopolski Instytut Jakości, 2012.



Rys. 1. Model CA

Źródło: *The Common Assessment Framework*, EIPA, <http://www.eupan.eu>

Początkowym etapem wdrażania modelu CAF jest przeprowadzenie przez samorząd samooceny. Po analizie wyników tworzony jest plan doskonalenia, na przykład w postaci planu szkoleń z zakresu obsługi klienta, przywództwa, wdrażania systemów zarządzania jakością, systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji lub innych podejmowanych przedsięwzięć. Następnie wprowadzane są przyjęte działania usprawniające i ustalany jest termin kolejnej samooceny. W późniejszym etapie zostają uwzględnione usprawnienia wdrożone w poprzednich fazach, dzięki czemu kolejna samoocena daje cenną informację o wynikach, jakie one przyniosły. Cykl modelu CAF zaprezentowano na rysunku nr 2.



Rys. 2. Cykl modelu CAF

Źródło: Opracowanie własne.

Model CAF pozwala samorządom na zdobycie rzetelnej informacji poprzez identyfikowanie mocnych i słabych stron. Ale jak stwierdzają B. Soliński, P. Grzesiak i R. Kaplan³² na tym się nie kończy, ponieważ samoocena jest tylko pierwszym etapem stosowania tej metody. Kolejnym, równie ważnym etapem, jest wdrożenie usprawnień i zaplanowanie kolejnej samooceny. Poprawne i rzetelne wdrożenie modelu CAF powoduje powstanie pewnego cyklu samodoskonalenia, który powoduje zbliżanie się jednostki administracyjnej do kompleksowego zarządzania jakością. Dzięki temu, że model jest kompatybilny z innymi metodami z zakresu zarządzania jakością, jego stosowanie staje się wstępem do wdrażania innych metod oraz późniejszego sprawdzania osiągniętych dzięki nim wyników.

Podczas analizowania systematycznego doskonalenia jakości usług w samorządach terytorialnych przy zastosowaniu modelu CAF, warto zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach jego zastosowanie pozwala samorządom na ograniczenie kosztów związanych z wdrożeniem lub certyfikacją systemów zarządzania jakością. W ramach doskonalenia mogą one skorzystać z istniejących propozycji modelu. CAF wpisuje się tutaj idealnie, wystarczy tylko wdrażać go kompleksowo i na zasadzie decyzji odgórnej, ministerialnej, z sensownym i gotowym planem nadzoru i weryfikacji. Stanowi proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, służące do kompleksowego, systematycznego oraz regularnego przeglądu wyników i działań podejmowanych przez administrację publiczną.

Metod, które pozwalają na usprawnienie zarządzania jest na tyle dużo, że wykorzystanie większości z nich powinno przynieść zamierzone z góry efekty. Ich znaczenie w zarządzaniu jakością usług administracji publicznej wynika z tego, że bez dysponowania rzetelnymi i pełnymi informacjami trudno mówić o podejmowaniu skutecznych działań w zakresie systematycznego doskonalenia jakości. Niestety, znaczący wpływ na ich implementację mają mentalność kierownictwa oraz same zachowania pracowników. Korzyści osiągnięte z istniejącego systemu zarządzania jakością ujawniają się dopiero po pewnym czasie od otrzymania certyfikatu – wtedy, gdy system jest rozwijany z udziałem pracowników i kierownictwa. Nierzadko podczas audytów można się spotkać z przypadkami, kiedy wydział, czy wręcz poszczególne osoby w danym wydziale prowadzą sprawy przynależne innemu wydziałowi, bo burmistrz, wójt lub prezydent tak przydzielił zadania. I tak jest to realizowane od wielu lat.

Zakończenie

Istotnym warunkiem skutecznego doskonalenia jakości usług w samorządach terytorialnych jest nie tylko wysoka świadomość i pełne zaangażowanie kierownictwa organizacji, ale także zatrudnionego personelu. Ważna jest systematyczność i planowanie kolejnych działań i usprawnień w tych organizacjach. Ocena efektywności realizowanych procesów jest podstawą do wskazania poprawnych kierunków zmian doskonalących w organizacji. Niestety, praktyka audytowa pokazuje, że administracja publiczna nierzadko stosuje procedury systemowe w niezmienionej postaci przez wiele

³² B. Soliński, P. Grzesiak, R. Kaplan, *CAF drogą do TQM w instytucjach publicznych*, Zarządzanie Jakością, nr 3-4/2010, Warszawa 2010, s. 65-75.

lat, a posiadane systemy zarządzania jakością nie są wykorzystywane w bieżącej pracy niektórych samorządów. Dostrzega się zakresy poszczególnych wydziałów czy osób w postaci niezmienionej od uzyskania certyfikatu. Owszem, zawsze jest potwierdzenie, że przepisy są na bieżąco adaptowane, urzędy je mają i znają, ale trudno tu mówić o ciągłym doskonaleniu jakości pracy samorządów. Funkcjonujące systemy zarządzania jakością powinny umożliwiać odejście od sztywnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, które są w samorządach realizowane. Takie podejście pozwala na dostosowanie działań do wymagań klientów.

Należy pamiętać, że organizacje administracji publicznej funkcjonują w określonym otoczeniu i świadczą usługi na rzecz tego otoczenia. Muszą więc dostosowywać się do zmian zachodzących w tym otoczeniu, aby zachować równowagę między wnętrzem organizacji i elementami otoczenia. Tylko systematyczne doskonalenie jakości usług świadczonych przez samorządy terytorialne stanowi podstawę rozwoju tych organizacji, a tym samym zwiększenie zadowolenia obsługiwanych klientów. Wprowadzenie wymagań normy ISO oraz innych zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu metod doskonalenia jakości usług zmienia organizację pracy urzędu z organizacji nastawionej tylko na spełnianie wymagań prawnych na tę, która jest nastawiona na potrzeby i oczekiwania klienta. Z drugiej strony należy pamiętać, że międzynarodowe standardy stanowią dobrze ukierunkowany początek budowy efektywnego i sprawnego systemu zarządzania organizacją zorientowanego na ciągłe doskonalenie. Samo wdrożenie systemu i uzyskanie certyfikatu nie może jeszcze świadczyć o tym, że organizacja ma w pełni dojrzały, nowoczesny system doskonalenia zarządzania, który przynosi efekty wszystkim zainteresowanym podmiotom, począwszy od klienta aż do pracowników organizacji włącznie. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że wdrożenie systemu zarządzania jakością według norm ISO jest istotnym środkiem na wyeliminowanie podstawowych przyczyn nieefektywnego zarządzania urzędem. Trudno natomiast nie zgodzić się z coraz powszechniejszą opinią, że wdrożenie i certyfikacja systemu zarządzania jakością jest dopiero pierwszym krokiem na drodze do ciągłego doskonalenia organizacji. Zaleca się także, aby w samorządach mających systemy zarządzania jakością poważnie przeanalizować dotychczasową współpracę z jednostkami certyfikującymi i sprawdzić, czy mają kompetentną kadrę, znającą specyfikę administracji samorządowej. Zapewne wciąż się można spotkać z urzędem, który odbierany jest niezbyt pozytywnie przez obywateli, kojarzony z biurokracją i jednostką wydającą decyzje nieterminowo lub niezgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, przez co w powszechnej opinii poziom jakości usług świadczonych przez jednostki samorządów terytorialnych nie jest oceniany zbyt wysoko. Jednakże takie elementy doskonalenia jakości usług, jak podnoszenie świadomości kierownictwa urzędów i pracowników, implementowanie nowych metod zarządzania jakością, wdrażanie systemu zarządzania jakością ISO 9001, systemu zarządzania środowiskowego ISO 14001, systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (PN-N 18001) czy też systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO 27001, ciągłe doskonalenie zidentyfikowanych w samorządach procesów poprzez na przykład zastosowanie modelu CAF mają szansę zmienić te opinie i zwiększyć skuteczność i efektywność funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce.

Bibliografia

- Bugdol M., *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej. Podejście procesowe, w: Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*, T. Sikora (red.), Wydawnictwo Naukowe PTTZ, Kraków 2008.
- Hawkes L.C., Adams M.B., *Total Quality Management: Implications for Internal Audit*, Managerial Auditing Journal, MCB University Press, Vol. 9 No 4'1994.
- Jamka B., *Dobór Zewnętrzny i Wewnętrzny Pracowników – Teoria i Praktyka*, Diffin, Warszawa 2001.
- Kanholm J., *ISO 9000 System jakości. Przygotowanie do auditu certyfikacyjnego*, Wydawnictwo Normalizacyjne Alfa-Wero Sp. z o.o., Warszawa 1998.
- Kolman R., *Zastosowania inżynierii jakości – poradnik*, AJG Sp. z o.o., Bydgoszcz 2003.
- Kowalczyk J., *Szef firmy w systemie zarządzania przez jakość. ISO 9001 – TQM*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2005.
- Leman-Tomaszewska M., *TQM kluczem do sukcesu w biznesie. Metody, narzędzia i sposoby doskonalenia*, Materiały szkoleniowe, Wielkopolski Instytut Jakości 2012.
- Michalak A., *Audyty jakości w procesie doskonalenia systemów zarządzania*, Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu nr 10 (10) 2011.
- Nowoczesne zarządzanie jakością, Tom I. Systemy zarządzania, dokumentacja, procesy, audit*, A. Tabor i M. Rączka (red.), Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004.
- Oakland J., *Podręcznik zarządzania jakością*, D. Lock (red.), PWN, Warszawa 2002.
- Opolski K., Waśniewski K., Wereda M., *Audyty Strategiczne jako Szansa na Poprawę Pozycji Rynkowej Firmy*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2006.
- PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2009.
- PN-EN ISO 9004:2010, *Zarządzanie ukierunkowane na trwałą sukces organizacji – Podejście wykorzystujące zarządzanie jakością*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2010.
- PN-EN ISO 19011:2012, *Wytyczne dotyczące auditowania systemów zarządzania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.
- PN-ISO/IEC 27001:2007, *Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.
- PN-ISO 8402:1996, *Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 1996.
- Poradnik Komitetu ISO/TC 176, *ISO 9001 dla małych firm. Metody postępowania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2003.
- Prussak W., *Zarządzanie jakością*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2003.
- Radkowska, J., Radkowski K., *Kompleksowe zarządzanie jakością usług – TQM, w: Rynkowe mechanizmy kształtowania jakości*, S. Makarski (red.), Rzeszów 2005.
- Ratyński W., *Podstawy teoretyczne zarządzania i metod pracy kierowniczej*, Wszechnica Mazurska w Olecku, Olecko 2002.
- Soliński B., Grzesiak P., Kaptan R., *CAF drogą do TQM w instytucjach publicznych*, Zarządzanie Jakością, nr 3-4/2010, Warszawa 2010.
- Staples G., *Audyty i przeglądy jakości, w: Podręcznik zarządzania jakością*, D. Lock (red.), PWN, Warszawa 2002.
- Szafrański M., *Skuteczność działań w systemach zarządzania jakością przedsiębiorstw. Badanie i ocena*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006.

Tatarkiewicz W., *O doskonałości*, PWN, Warszawa 1976.

The Common Assessment Framework, EIPA, <http://www.eupan.eu>

Welenc P., *Osoba, zadania i funkcje auditora w świetle międzynarodowych standardów profesjonalnej praktyki auditu wewnętrznego*, w: *Nowoczesne zarządzanie jakością*. Tom III – *Planowanie, wdrażanie, utrzymywanie i doskonalenie systemu zarządzania jakością*, A. Tabor i M. Rączka (red.), Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004.

Wspólna metoda oceny (CAF), *The Common Assessment Framework*, Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, CAF 2006.

Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie, J. Łącucki (red.), TONiK 1997.

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki. www.msap.uek.krakow.pl, 2004.

ZARZĄDZANIE W OBSZARZE POLITYKI SPOŁECZNEJ W SAMORZĄDZIE GMINNYM

Maria Remiezowicz

Wstęp

Odrodzony w wolnej Polsce samorząd terytorialny stanął przed niezwykle trudnymi zadaniami – po pierwsze obudowy kraju i odrobienia zapóźnień rozwojowych, po drugie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Z chwilą ich powstania samorzady skupiły się na odbudowie i tworzeniu infrastruktury – najpierw zwodociągowano wieś, zapewniono gospodarstwom domowym bieżącą wodę, a potem przyszedł czas na szkoły, obiekty sportowe, drogi. W ciągu kilkunastu lat Polska zmieniła się nie do poznania. Dzisiaj większość samorządów stawia sobie za cel poprawę jakości życia mieszkańców.

Władza samorządowa jest odpowiedzialna za zaspokojenie potrzeb mieszkańców, głównie poprzez zapewnienie potrzebnych im usług – mówią o tym przepisy prawa¹, pokazuje praktyka, świadczą o tym oczekiwania mieszkańców. Przez wiele lat dominował pogląd o pierwszeństwie polityki ekonomicznej przed społeczną. Uważano, że najpierw należy stworzyć warunki do rozwoju ekonomicznego, by potem móc zaspokajać potrzeby mieszkańców. Zadania ustawowe z obszaru polityki społecznej były i są realizowane, jednak niewiele samorządów skupiło się na opracowaniu i realizowaniu lokalnej polityki społecznej, po części dlatego, że sukcesy w tej sferze przychodzą nie od razu i nie zawsze są spektakularne.

Sprawujący władzę na poziomie lokalnym, niezależnie od tego, czy określili cele i opracowali programy polityki społecznej, faktycznie ją realizują poprzez określenie priorytetów i zadań, podejmowanie działania lub nie. Każda decyzja lub zaniechanie na poziomie lokalnym ma skutki widoczne dla obywateli i w dłuższej lub krótszej perspektywie przekłada się na poparcie dla rządzących lub jego brak. „Można zatem powiedzieć, że polityką społeczną jest to wszystko, co władze publiczne (rząd, samorząd) robią lub od czego się świadomie powstrzymują w sferach decydujących o jakości ży-

¹ Art. 7 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

cia, zaspokajania potrzeb obywateli oraz rozwiązywania problemów społeczności². Należy jednak zapytać, jaka jest rola mieszkańców w tworzeniu i realizowaniu lokalnej polityki społecznej. Jest to jednocześnie pytanie o rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Niniejszy artykuł jest próbą znalezienia odpowiedzi na to pytanie.

1. Cele lokalnej polityki społecznej

Samorząd terytorialny jest ważnym „aktorem” w polityce społecznej, zarówno w procesie koncepcyjnym, jak i decyzyjnym. Jego szczególna rola polega na realizacji zadań mających na celu tworzenie warunków do dobrego życia mieszkańców i podniesienia jego jakości. Będąc blisko obywatela i mając wiedzę o potrzebach mieszkańców, gmina ma szansę na trafne definiowanie celów i zadań oraz dostosowanie zakresu działań do potrzeb obywateli. Z drugiej jednak strony samorząd gminny jako podmiot publiczny realizuje cele polityki społecznej państwa, a od roku 2004 również Unii Europejskiej. Cele określone na poziomie Unii Europejskiej i implementowane na poziomie krajowym są również celami samorządu.

Członkostwo w Unii Europejskiej, szczególnie współpraca w ramach otwartej metody koordynacji, przyczynia się do uzgadniania priorytetów polityki społecznej na poziomie europejskim. Strategia EUROPA 2020 wśród czterech priorytetów wymienia „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”³, w ramach którego wyznaczono następujące cele:

- podwyższenie do 75 proc. wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20-64 lat do 2020 roku poprzez wprowadzenie większej liczby osób na rynek pracy, zwłaszcza kobiet, młodzieży, osób starszych, pracowników niskowyzwalifikowanych i legalnych imigrantów,
- zapewnienie lepszego poziomu wykształcenia, a zwłaszcza:
 - zredukowanie odsetka młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę do poziomu poniżej 10 proc.,
 - dążenie do tego, by co najmniej 40 proc. osób w wieku 30-34 lat miało wykształcenie wyższe (lub równoważne),
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln⁴.

Cele zostały wyznaczone po raz pierwszy za pomocą wskaźników liczbowych, co umożliwi ocenę, ale również można oczekiwać, że wzmocni i ukierunkuje działania krajowe na różnych poziomach, w tym na poziomie samorządu. Pomocą w realizacji celów będzie wskazywanie najlepszych praktyk i wspieranie wymiany doświadczeń, wprowadzanie ogólnoeuropejskich przepisów, udostępnienie środków⁵.

Krajowy Program Reform Europa 2020⁶ określa działania służące realizacji celów zawartych w dokumencie UE „Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu spo-

² Z. Woźniak, *Miejska Strategia Polityki Społecznej*, Poznań 2003, s. 7.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

⁴ Tamże.

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>

⁶ <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8413/Krajowy%20Program%20Reform%20PL%20ostateczny.pdf>

tecznemu”, a w nim: „Nowoczesny rynek pracy” i „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu”⁷. Jednocześnie czytamy w tym dokumencie, że „Państwa nie dysponują instrumentami np. z zakresu zabezpieczenia społecznego, które są w stanie w zdecydowany sposób rozwiązywać długofalowo kwestie wykluczenia społecznego”⁸.

Lokalne dokumenty strategiczne uwzględniają cele określone na poziomie europejskim i centralnym, jednak podstawą ich tworzenia jest diagnoza potrzeb mieszkańców oraz ocena zasobów i możliwości samorządu, w tym możliwości pozyskania środków zewnętrznych. Działania samorządu wypełniają zatem obszar pomiędzy ambitnie definiowanymi celami w dokumentach strategicznych, a możliwościami, szczególnie finansowymi, ale również organizacyjnymi, strukturalnymi czy wynikającymi z lokalnych uwarunkowań politycznych. Można zaryzykować twierdzenie, że lokalna polityka społeczna jest nieustannym poszukiwaniem sposobu realizacji celów za pomocą środków i zasobów, jakimi samorząd dysponuje.

2. Diagnozowanie lokalnych potrzeb społecznych

Samorząd lokalny jest poddany nieustannej kontroli społecznej, której podstawowymi kryteriami są zaspokojenie potrzeb mieszkańców i jakość życia. Toteż nie może pozwolić sobie na błędną ocenę potrzeb i niecelowe wydawanie środków. Diagnozując potrzeby lokalne gminy, posiłkują się najczęściej danymi z różnych źródeł, analizami i wiedzą ekspertów, zlecają badania. Nie do przecenienia jest jednak udział mieszkańców w procesie diagnostycznym, coraz częściej doceniany i realizowany. Bo wiem mieszkańcy doświadczają problemów bezpośrednio i są naoczni obserwatorami skutków dobrych lub niefortunnych decyzji władz samorządowych. Niezwykle cennym elementem diagnozy powinny być badania jakościowe i/ lub dobrze zorganizowany dialog obywatelski. Trudno wyobrazić sobie określanie priorytetów lokalnej polityki społecznej bez udziału mieszkańców. Wiedza oraz doświadczenie odbiorców i uczestników działań w tym obszarze wydaje się mieć kapitalne znaczenie dla skuteczności lokalnej polityki społecznej.

Udział mieszkańców w diagnozowaniu potrzeb i wykonaniu zadań gminy najczęściej realizowany jest poprzez konsultacje społeczne, które polegają na przedłożeniu mieszkańcom projektów rozwiązań w formie projektów aktów prawa miejscowego. Rzadko się zdarza, aby obywatele licznie uczestniczyli w takich konsultacjach, ponieważ zapisy projektu uchwały nie dla każdego są czytelne, nie jest znany kontekst i motywy proponowanego rozwiązania, nie wiadomo, czy rozważano inne możliwości. Mieszkańcy mają poczucie, że decyzja już zapadła, a ich rola jest ograniczona.

Wiele samorządów poszukuje sposobów tworzenia dialogu obywatelskiego, np. w Warszawie i Poznaniu powstały i działają komisje dialogu obywatelskiego. Jeśli co najmniej sześć organizacji pozarządowych, działających w obszarze zainteresowania wydziału Urzędu Miasta Poznania, zgłosi dyrektorowi chęć powołania komisji dialogu

⁷ Tamże, s. 42-43.

⁸ Tamże, s. 45.

obywatelskiego, to jest on zobowiązany do jej powołania, wyznaczenia pracowników do udziału w jej pracach oraz pomocy w organizacji pracy. Komisje sygnalizują problemy, sprawy nierozwiązane, są źródłem informacji o przebiegu realizacji procesów i projektów. Każdy samorząd przygotowuje roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, w którym określa priorytetowe zadania do realizacji na rok przyszły. Prace nad przygotowaniem tego programu mogą być przykładem rozwiązań w innych obszarach. Proces konsultacyjny obejmuje zaproszenie do zgłaszania pomysłów, opiniowanie projektu przez Komisję Dialogu Obywatelskiego i Miejską Radę Działalności Pożytku Publicznego, udział organizacji w debacie na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej Rady Miasta. Należy podkreślić, że obywatele bezpośrednio lub poprzez organizacje pozarządowe coraz częściej i coraz chętniej angażują się w ten proces. Istnieje jednak pewne niebezpieczeństwo – władza lokalna może w procesie uspołecznienia diagnozy i ustalania priorytetów ulec pokusie i presji zaspokajania bieżących potrzeb kosztem myślenia strategicznego, w tym podejmowania działań ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego, jednak, co częste w polityce społecznej, o skutkach odłożonych w czasie i trudno mierzalnych.

3. Zarządzanie lokalnymi usługami społecznymi

Zgodnie z zasadą pomocniczości realizacja celów polityki społecznej jest w wysokim stopniu zdecentralizowana i proces decentralizacji nadal postępuje poprzez przekazywanie na najniższy poziom zarządzania działań, odpowiedzialności, nie zawsze środków. Samorządy sygnalizują ograniczone możliwości realizacji ważnych ustaw określających istotne uprawnienia obywateli, jak na przykład ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Uchwaleniu tych ustaw nie towarzyszyło zwiększenie dochodów samorządu i uchwalenie dotacji w ustawie budżetowej. Samorząd został postawiony w trudnej sytuacji podmiotu, który odmawia mieszkańcom usług im potrzebnych, należnych na mocy ustawy.

Zarządzanie realizacją zadań samorządu ma na celu zapewnienie potrzebnych i na dobrym poziomie usług, zgodnych z obowiązującymi standardami. Zadaniem samorządu jest prowadzenie i rozwój sieci instytucji świadczących usługi dla mieszkańców, nadzorowanie oraz organizowanie procesu udzielania świadczeń. Usługi społeczne, podobnie jak usługi rynkowe, charakteryzują się następującymi cechami: niematerialnością (są nienamacalne, a więc przed zakupem nie można usługi ani dotknąć, ani posmakować, ani zobaczyć), nierozłącznością (są wytwarzane i konsumowane jednocześnie, powstają dopiero w momencie ich wykonania czy zakupu), nietrwałością (nie można ich wytworzyć na zapas i zmagazynować), różnorodnością (różnią się w zależności od tego kto, kiedy, w jakim miejscu je wykonał)⁹. Istotną cechą usług społecznych jest też duży stopień ich zróżnicowania, który wynika z potrzeby dostosowania do indywidualnych potrzeb odbiorcy, co jest szczególnie ważne w przypadku usług pomocy społecznej. Jednocześnie nie można mówić o rynku usług społecznych, w potocznym

⁹ P. Kotler, *Marketing*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994, s. 428-429.

znaczeniu tego słowa, z uwagi na znaczącą ich odmiennosć od usług rynkowych. D. Urbaniak-Zajęc¹⁰ podnosi, że w przypadku usług społecznych nie zachodzi podstawowa relacja – wymiany. Nadto inna jest pozycja konsumenta usług. Z usług rynkowych korzysta bowiem niezależny klient, dysponujący środkami na ich zakup, który może wpływać na ten rynek chociażby przez „odejście”. W przypadku usług społecznych dostęp najczęściej określany jest przez przepisy prawa, korzystający zaś jest użytkownikiem, jego wpływ na jakość usług może odbywać się przez „zabranie głosu”, a znacząca część kosztów opłacana jest ze środków publicznych¹¹.

Można zaobserwować coraz większe zainteresowanie świadczeniem usług społecznych przez podmioty niepubliczne i to nie tylko trzeci sektor, oferujący usługi *non profit*, ale również przez sektor prywatny, co wskazuje na zbliżanie się usług rynkowych do społecznych, dość często współistnienie, jak w przypadku żłobków czy przedszkoli. Przekazanie zadań na poziom organizacji pozarządowych i innych podmiotów niepublicznych nie jest procesem łatwym i wymaga pokonania oporu administracyjnego oraz barier mentalnych. Jest to proces trudny, lecz nieuchronny, nazywany czasem uspołecznieniem usług. Niezależnie od tego, kto jest realizatorem usług społecznych, samorząd ponosi odpowiedzialność za ich zakres, jakość, zapewnienie dostępu grupom defaworyzowanym i ochronę ich praw. Wspomniane już standardy zdają się być dobrym narzędziem zapewnienia usług na odpowiednim poziomie. Zostały opracowane i obowiązują w wielu obszarach, a tam gdzie ich nie ma, rolą samorządu jest określenie jak, w jakim zakresie, na jakim poziomie ma być świadczona usługa, nawet jeśli nie nazwie swoich oczekiwań wobec usługodawcy standardem. C. Miżejewski określa trzy rodzaje standardów: normatywny – określony normami prawnymi, jakościowy – określony normami instytucji i organizacji badających jakość danego działania podmiotu lub realizacji usługi, najczęściej potwierdzony certyfikatem, i wewnętrzny – określony wewnętrznie przez organizację, określający sposób realizacji danych działań lub usługi specyficzny dla tej organizacji¹².

Zorganizowanie systemu usług społecznych i zarządzanie nimi nie jest łatwe, szczególnie w sytuacji ograniczonych środków i rosnących potrzeb wynikających między innymi ze starzenia się społeczeństwa, wzrostu oczekiwań mieszkańców, konieczności działania w kierunku włączenia osób i grup zmarginalizowanych. Pomocą władzom lokalnym mogą służyć mieszkańcy, bowiem przy planowaniu usług ważne jest, co wiedzą i widzą, czego oczekują i jak chcieliby, by ich problemy były rozwiązywane. Obywatele chcą i mogą mieć wpływ na procesy decyzyjne – można im to umożliwić poprzez zwiększenie roli samorządów pomocniczych, a znaczna część zadań samorządu może być re-

¹⁰ D. Urbaniak-Zajęc, *Praca społeczna (socjalna) jako forma usług społecznych*, w: J. Krzyszkowski, R. Majer (red.), *Problemy społeczne pomoc społeczna praca socjalna. Wymiar polski i europejski*, AV Częstochowa 2004, s. 124-125.

¹¹ Tamże, s. 125.

¹² C. Miżejewski, *Analiza wprowadzenia standaryzacji usług w organizacjach członkowskich WRZOS (poziom regionalny i lokalny) oraz certyfikacji organizacji*, w: A. Krawczyk, K. Płowiec, T. Sobierajski (red.), *Wiedza i rozwój. Rola WRZOS w kształtowaniu polityki społecznej*, WRZOS, Warszawa 2006, s. 115-117.

alizowana przez organizacje obywatelskie. One też mogą być partnerem samorządu w realizacji projektów, szczególnie finansowanych ze środków zewnętrznych.

Wiele usług organizowanych jest w formie projektów realizowanych przez administrację lokalną, organizacje pozarządowe lub w partnerstwach publiczno-prywatnych. Zarządzanie projektowe jest szansą na osiągnięcie celów poprzez integrację horyzontalną, integrację sił i środków, uzyskanie efektu synergii. Ułatwia naturalną współpracę różnych podmiotów i sektorów w gminie i umożliwia wzbogacenie zasobów gminy poprzez pozyskanie środków zewnętrznych. To również szkoła współdziałania i łamania barier resortowych, które funkcjonują jeszcze na poziomie lokalnym.

Dobrze zorganizowany i ciągły proces pomiaru i oceny wykonania zadań publicznych w samorządzie jest gwarancją rozwoju i jakości usług. Choć jest to nietatwe, należy mierzyć skuteczność, efektywność i jakość usług za pomocą opracowanych i sprawdzonych mierników, pytać realizatorów, odbiorców usług i społeczność lokalną. O ile dość łatwo znaleźć i zastosować mierniki ilościowe, bardzo trudne jest mierzenie wpływu usług społecznych na jakość życia mieszkańców. Diagnoza *ex post* jest prowadzona w ramach niektórych projektów, jest jednak kosztowna, wymaga czasu i umiejętności.

Niezwykle ważnym czynnikiem rozwoju lokalnej polityki społecznej jest współpraca pomiędzy samorządami, zorganizowana przez Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich, Unię Metropolii Polskich, która polega na wymianie doświadczeń, promowaniu dobrych praktyk, współpracy z władzą centralną w tworzeniu prawa. Szansą jest również współpraca regionalna i międzynarodowa.

Zakończenie

W dokumentach i w praktyce zmienia się podejście do sposobu realizacji usług: droga wiedzie od działań interwencyjnych, polegających na reagowaniu na pojawiające się potrzeby, poprzez działania asekuracyjne, będące próbą antycypowania, wyprzedzania zdarzeń, działania kompensacyjne kierowane do określonych grup mieszkańców, po partycypację społeczną¹³. Obywatele wykazują coraz większe zainteresowanie polityką społeczną, są aktywni i zaangażowani w rozwiązywanie problemów lokalnych. Normą staje się dziś udział mieszkańców we wszystkich obszarach i na wszystkich etapach realizacji lokalnej polityki społecznej. Przed gminą stoi ważne zadanie – zorganizowanie procesu współuczestnictwa obywateli. Udział ten nie może polegać tylko na konsultowaniu gotowych, przygotowanych przez ekspertów lub urzędników, projektów. Powinien rozpoczynać się wraz z decyzją o podjęciu badania potrzeb, poprzez określanie priorytetów, projektów i planów działania, poprzez realizacje i ocenę. Proces rozwoju społeczeństwa obywatelskiego dokonuje się właśnie poprzez aktywny udział obywateli w kreowaniu polityki społecznej. Ważną funkcją społeczeństwa obywatelskiego jest również obserwacja i kontrola władzy¹⁴. Nowoczesne zarządzanie w obszarze polityki społecznej w gminie wymaga zatem umiejętności z zakresu zarządzania usługami, zaangażowania obywateli, umiejętności prowadzenia

¹² Tamże, s. 35.

¹⁴ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 37.

dialogu obywatelskiego oraz wiąże się z koniecznością dokonania wyboru najlepszych rozwiązań i przyjęcia odpowiedzialności za ten wybór.

Bibliografia

- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Gliński P., Lebenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa 2004.
- Kotler P., *Marketing*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994.
- Mizejewski C., *Analiza wprowadzenia standaryzacji usług w organizacjach członkowskich WRZOS (poziom regionalny i lokalny) oraz certyfikacji organizacji*, w: A. Krawczyk, K. Płowiec, T. Sobierajski (red.), *Wiedza i rozwój. Rola WRZOS w kształtowaniu polityki społecznej*, WRZOS, Warszawa 2006.
- Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej*, IPS UW, Warszawa 2005.
- Urbaniak-Zajac D., *Praca społeczna (socjalna) jako forma usług społecznych*, w: J. Krzyszkowski, R. Majer (red.), *Problemy społeczne pomoc społeczna praca socjalna. Wymiar polski i europejski*, AV, Częstochowa 2004.
- Woźniak Z., *Miejska Strategia Polityki Społecznej*, Poznań 2003.

ZARZĄDZANIE ZADŁUŻENIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE

Krzysztof Waliszewski

Wstęp

Problemy związane z nadmiernym zadłużeniem i przekredytowaniem, które uznaje się za przyczynę kolejnej odłony współczesnego kryzysu finansowego, dotyczą zarówno gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz całego sektora publicznego, w tym w szczególności państw i sektora samorządowego. Obserwowane problemy związane z groźbą upadłości państwa greckiego lub, jak niektórzy twierdzą, kontrolowaną jego upadłością oraz zapowiedzi problemów z obsługą długu innych państw – w tym Włoch i Hiszpanii – są spowodowane nadmiernym zadłużeniem państwa. Wskaźnik przekraczał znacznie dopuszczalną granicę zadłużenia, równą 60% PKB. Zmniejszenie zadłużenia sektora publicznego w stosunku do PKB, do czego współcześnie dążą władze na poziomie centralnym, nie jest możliwe bez ograniczania zadłużenia na poziomie lokalnym i regionalnym, czyli samorządowym. Szczególnie ważną kwestią stało się to w Polsce, w związku z zagrożeniem przekroczenia II progu norm ostrożnościowych i samicyjnych (dług publiczny/PKB>55%) określonego w ustawie o finansach publicznych. Jego przekroczenie wiązałoby się z poważnymi konsekwencjami w zakresie wpływów budżetowych, głównie podatkowych (w tym kolejny wzrost podatku VAT), które musiałyby wzrosnąć, oraz wydatków budżetowych, które należałoby zamrozić. Będące przy władzy elity polityczne zdają sobie sprawę, że do takiej sytuacji nie można dopuścić, ponieważ spowodowałyby spadek notowań u wyborców.

Celem artykułu jest wyjaśnienie specyfiki zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem jego wielkości, stosunku do PKB, udziału w długu sektora publicznego oraz stosowanych instrumentów finansowania długu. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię zmiany regulacji ustawowych w zakresie finansów publicznych (uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych i jej wpływ na

zarządzanie długiem przez samorządy¹⁾ oraz na kwestię nowoczesnej formy zadłużania samorządów – emisję obligacji komunalnych (municipalnych) i możliwość obecności miast i gmin na rynku kapitałowym poprzez notowanie tych obligacji na rynku obligacji GPW w Warszawie – Catalyst.

W artykule wykorzystano bogatą literaturę z zakresu finansów publicznych i samorządowych, analizę przepisów prawnych, analizę danych statystycznych oraz materiały z zakresu obligacji komunalnych – ich istoty, rodzajów, pełnionych funkcji, procedury emisji, wprowadzania na rynek giełdowy Catalyst.

1. Pojęcie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Podczas rozważań na temat długu publicznego „rzucano” dotychczas tzw. zasłonę milczenia na temat zadłużenia budżetów samorządowych, ponieważ wychodzono z założenia, że zadłużenie to stanowi niewielki element państwowego długu publicznego. Z biegiem lat skala zjawiska jednak wzrastała²⁾.

Zadłużenie dowolnego podmiotu można zdefiniować jako pewną kwotę kapitału do spłaty w określonym terminie, a także regularne płatności odsetek jako kosztu udostępnienia kapitału przez kapitałodawców. Podstawową przyczyną zadłużenia jest brak pokrycia bieżących wydatków przez bieżące dochody, co powoduje konieczność znalezienia zewnętrznych źródeł finansowania powstającego deficytu. Podstawową zatem przyczyną powstawania i narastania zadłużenia sektora publicznego szczebla centralnego i lokalnego jest występujący i chroniczny deficyt budżetowy, wynikający z ciągłego niedoboru środków budżetowych na sfinansowanie świadczeń i potrzeb społecznych.

Zadłużenie sektora publicznego wywołuje wiele skutków, do których można zaliczyć:

- obciążenie budżetu bieżącego i przyszłych budżetów kosztami obsługi długu i kwotą zwrotu kapitału w okresie zapadalności długu,
- w przypadku chronicznych deficytów budżetowych koszty obsługi długu powiększają deficyt budżetowy, co w długim okresie oznacza narastanie długu publicznego,
- wobec braku racjonalnej perspektywy zwrotu długu spłata zapadających kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji skarbowych odbywa się poprzez zaciąganie nowych kredytów i pożyczek oraz emisję obligacji skarbowych (tzw. rolowanie długu), przy czym im wyższy poziom zadłużenia, tym dla inwestorów wyższe ryzyko zwrotu kapitału przez podmiot publiczny, a co za tym idzie wyższe oczekiwania dotyczące oprocentowania czy rentowności obligacji skarbowych,
- problem narastania długu publicznego może doprowadzić do tzw. spirali zadłużenia, która w konsekwencji oznacza wzrost kosztów obsługi długu w związku ze wzrostem ryzyka emitenta – podmiotu publicznego,

¹⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

²⁾ G. Gołębiowski, *Dług jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Polityka Finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, J. Kulawik, E. Mazurkiewicz (red.), tom II, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2005.

- powiększanie zadłużenia publicznego przy braku perspektywy jego spłaty oznacza obciążenie spłatą kapitału i odsetek przyszłych pokoleń, które otrzymują od poprzedników „bagaż” finansowy do spłaty³.

2. Zadłużenie sektora samorządowego a zadłużenie sektora finansów publicznych

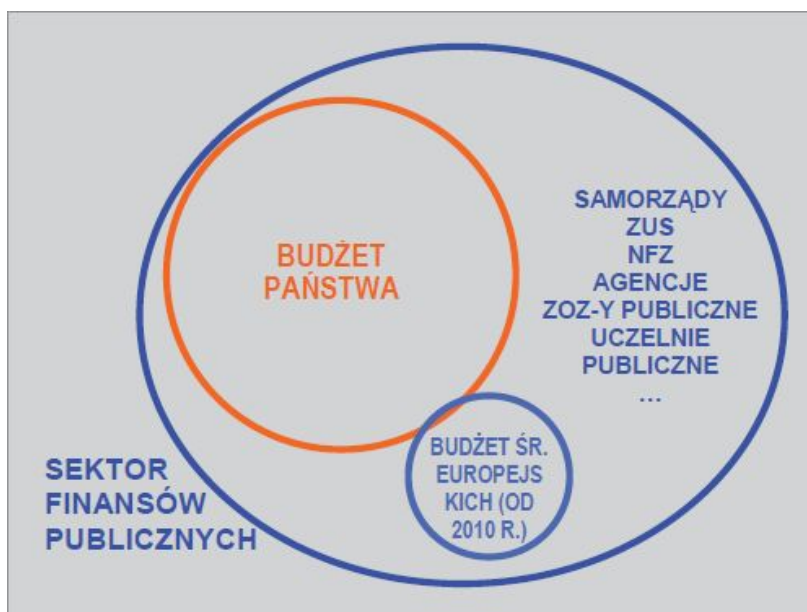
Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych według metodyki krajowej określa ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku, która tworzy zamknięty katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych⁴. W znaczeniu przedmiotowym sektor finansów publicznych tworzą (zob. schemat 1):

- budżet państwa,
- budżet środków europejskich (od 2010 roku),
- budżety samorządów, ZUS, NFZ, agencje, zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne.

³ Widocznym przejawem obciążenia przyszłych pokoleń kosztami długu jest tablica postawiona w Warszawie przez Fundację Obywatelskiego Rozwoju (FOR) Leszka Balcerowicza, która w systemie ciągłym obrazuje proces narastania zadłużenia Polski ogółem oraz w przeliczeniu na statystycznego Polaka.

⁴ Zgodnie z ustawą o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- 3) jednostki budżetowe,
- 4) samorządowe zakłady budżetowe,
- 5) agencje wykonawcze,
- 6) instytucje gospodarki budżetowej,
- 7) państwowe fundusze celowe,
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 11) uczelnie publiczne,
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.



Rys. 1. Struktura sektora finansów publicznych w Polsce

Źródło: *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, www.mf.gov.pl (dostęp 2.02.2012).

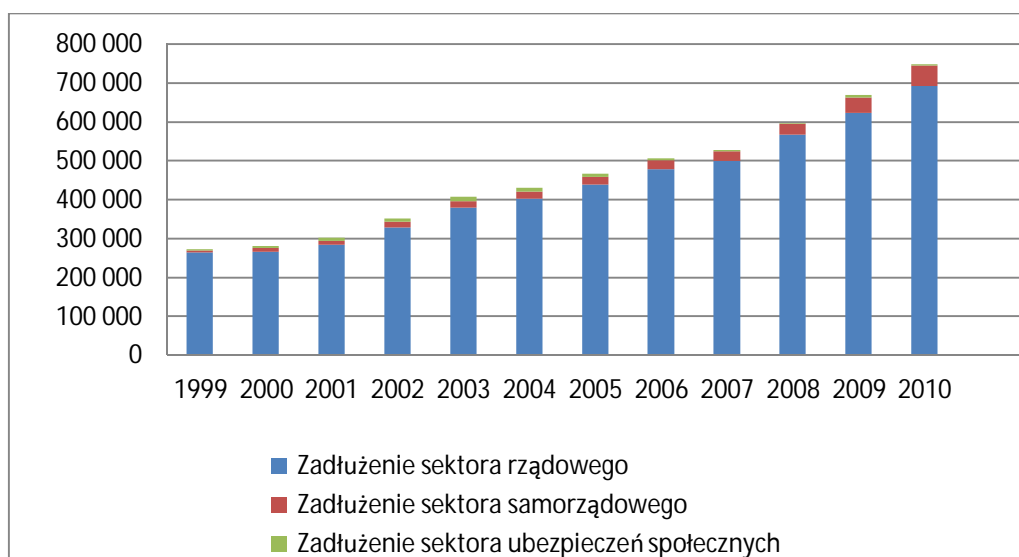
Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku definiuje pojęcie państwowego długu publicznego jako zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Ponadto państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.



Rys. 2. Struktura zadłużenia sektora publicznego w mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl (dostęp 2.02.2012).

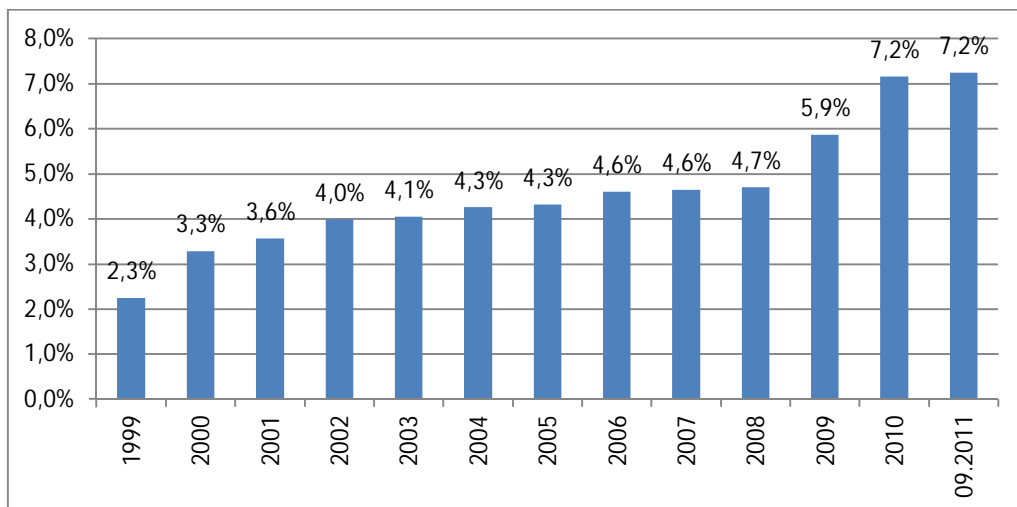
Statystyki w Polsce wskazują, że wzrostowi zadłużenia sektora publicznego ogółem towarzyszył wzrost zadłużenia sektora samorządowego. W okresie od 1999 roku do września 2011 roku dług publiczny wzrósł z 273,36 mld zł do 798,82 mld zł (wzrost prawie trzykrotny). W tym samym okresie zadłużenie sektora samorządowego wzrosło z 6,16 mld zł do 57,88 mld zł (wzrost ponad dziewięciokrotny). Znacznie wyższa dynamika wzrostu długu sektora samorządowego w stosunku do długu sektora publicznego spowodowała zwiększenie udziału długu samorządowego w zadłużeniu sektora publicznego ogółem: w 1999 roku udział ten wynosił 2,3%, a we wrześniu 2011 roku już 7,2%. Największy wzrost tego udziału można było zaobserwować w okresie 2008-2009: aż o 2,5 punktów procentowych (z 4,7% do 7,2%). Powszechne korzystanie z komercyjnych źródeł zadłużania pojawiło się w polskich samorządach dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. W 1998 roku zaciągnięty dług komercyjny był po raz pierwszy wyższy od pożyczek o charakterze preferencyjnym, a w 2001 roku komercyjne kredyty i obligacje stanowiły już 2/3 nowego długu JST.

Z danych statystycznych wynika, że problem narastającego zadłużenia nie ominął samorządów. Wśród wielu przyczyn powstawania deficytu budżetu JST należy wskazać na⁵:

- planowane wydatki (przede wszystkim wydatki inwestycyjne) nieznajdujące pokrycia w planowanych dochodach ze źródeł bezzwrotnych – pojawiają się potrzeby pożyczkowe budżetu JST i występuje tzw. deficyt planowany,

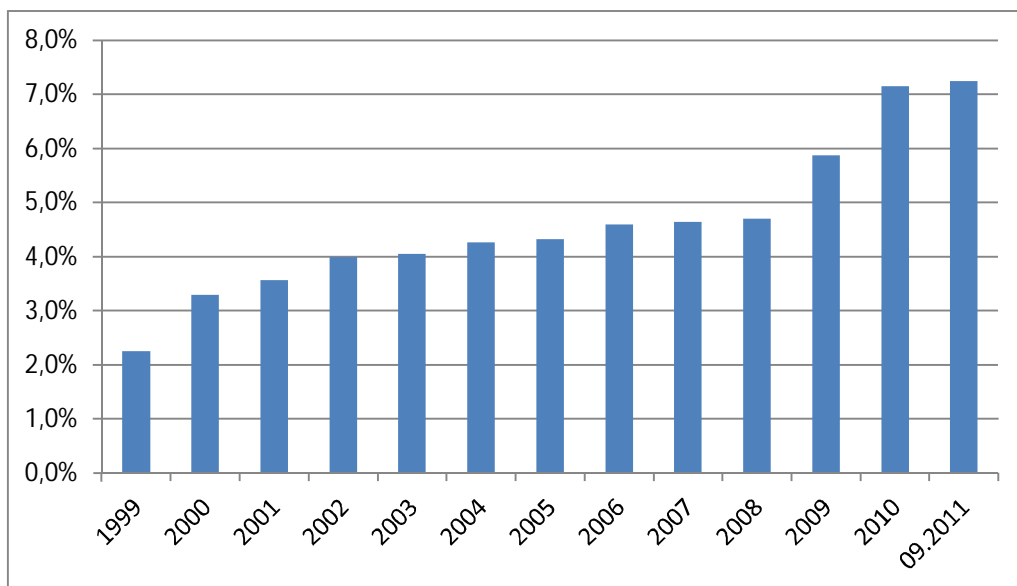
⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 19-20.

- utrata płynności finansowej, gdy tempo realizacji wydatków jest szybsze od tempa realizacji dochodów (np. w wyniku opóźnień w regulowaniu zobowiązań wobec JST, przekazywaniu z budżetu państwa dotacji, subwencji, dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych), powstaje deficyt bieżący,



Rys. 3. Udział zadłużenia sektora samorządowego w długu publicznym ogółem w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl (dostęp 4.02.2012).



Rys. 4. Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce do PK

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl (dostęp 4.02.2012).

- niezrealizowanie zaplanowanych dochodów i wydatków – wykonanie budżetu poniżej planu, co może wynikać z nietrafionych lub niezbyt dokładnie przygotowanych prognoz, np. przeszacowania dochodów i/lub niedoszacowania wydatków,
- czynniki nieprzewidywalne – klęski żywiołowe, katastrofy, konflikty zbrojne, ataki terrorystyczne, niekorzystna sytuacja makroekonomiczna, kryzys polityczny,
- wzrost zakresu zadań w trakcie roku budżetowego i nakładanie nowych zadań na JST,
- dochody transferowe nie w pełni pokrywające wydatki na realizację zadań obowiązkowych JST przekazanych przez władze centralne, powodują powstanie zjawiska niedofinansowania JST z budżetu państwa,
- zmniejszająca się baza dochodowa JST,
- nieprzewidywany wzrost kosztów obsługi długu i rosnące wymagalne zobowiązania,
- brak racjonalnego (efektywnego i skutecznego) zarządzania finansami JST.

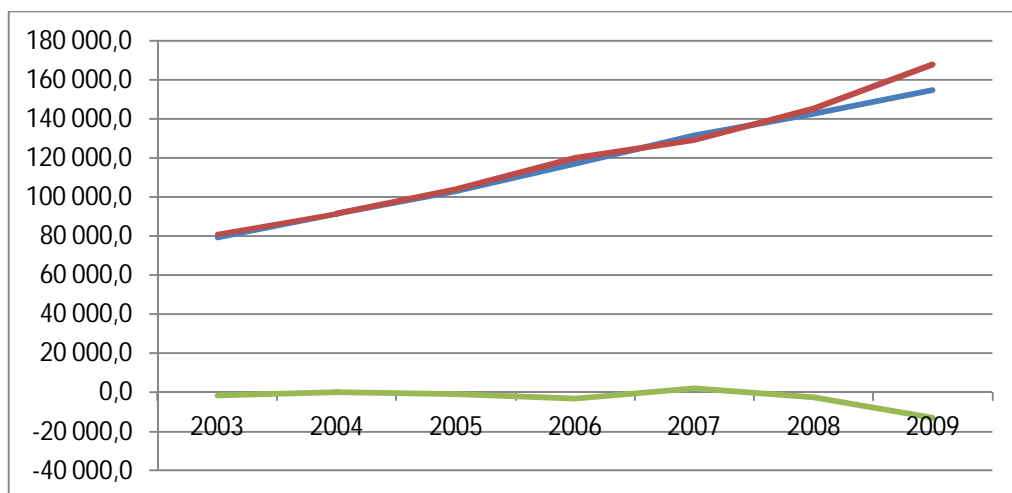
Problemy zadłużenia samorządów wynikają często również ze sposobu finansowania inwestycji ze środków Unii Europejskiej, kiedy jest niezbędny mechanizm finansowania zwrotnego, zewnętrznego, najczęściej w postaci kredytów bankowych, a także dość gwałtowny wzrost zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których samorzady są organami założycielskimi. Jest to niebezpieczne, bo w sytuacji, gdy zakład opieki zdrowotnej nie może we własnym zakresie pokryć zobowiązań, a jego dalsze istnienie jest uzasadnione celami i zadaniami, do których realizacji został stworzony, to zobowiązania tego zakładu w przypadku jego likwidacji przejmowane są przez organ założycielski, czyli jednostkę samorządu terytorialnego. Powodem zadłużenia jest również zbyt optymistyczne postrzeganie sytuacji finansowej przez samorzady, a także pełnienie roli gospodarza na danym terenie – nadrabianie zaległości w zakresie infrastruktury najczęściej obciąża jego budżet⁶. Problemy nadmiernego zadłużenia samorządów w niektórych krajach doczekały się regulacji sądowej upadłości jednostki samorządu terytorialnego (m.in. USA, Węgry, Łotwa, Nowa Zelandia, RPA, Szwajcaria)⁷.

3. Dochody, wydatki i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Obserwacja kształtowania się dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że w latach 2003-2008 wydatki samorządów były zbliżone do dochodów samorządów, co powodowało, że naprzemiennie deficyt (lata 2003, 2005, 2006, 2008, 2009) lub nadwyżka (rok 2004) budżetów samorządowych były relatywnie niskie. Sytuacja zmieniła się w 2009 roku, gdy niedobór dochodów wyniósł prawie 13 mld zł i od tego czasu pogłębia się i jest powodem określonych problemów samorządów lokalnych.

⁶ A. Szewczuk, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle zróżnicowanych uwarunkowań*, w: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

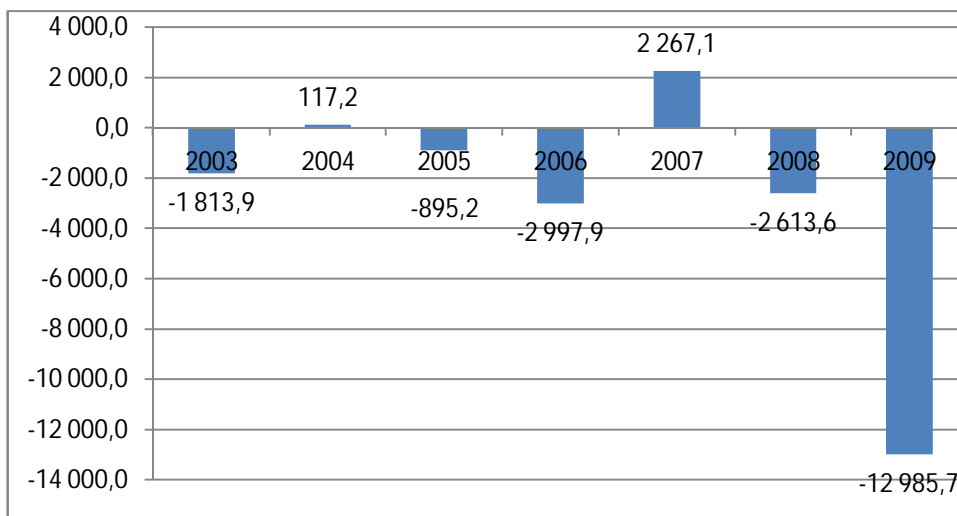
⁷ Więcej na ten temat zob. także A. Babczuk, *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek USA*, w: S. Kańduła (red) *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 168.



Rys. 5. Dochody i wydatki ogółem budżetów JST w mln zł oraz saldo budżetów

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego za lata 2003-2009*,
www.stat.gov.pl (dostęp 7.02.2012).

Z porównań międzynarodowych wynika, że wskaźniki zadłużenia w Polsce w stosunku do PKB nie odbiegają od wskaźników w skali międzynarodowej. Ze statystyk wynika, że średnie zadłużenie szczebla lokalnego w państwach UE-27 w latach 2004-2008 wahało się w granicach 4,6%-5,1% PKB⁸.



Rys. 6. Saldo budżetów jednostek samorządu terytorialnego w mln zł

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego za lata 2003-2009*,
www.stat.gov.pl (dostęp 7.02.2012).

⁸ J. Adamiak, *Dług publiczny finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej* w: T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Wydawnictwo UE Poznań, Poznań 2010.

4. Instrumenty finansowania zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

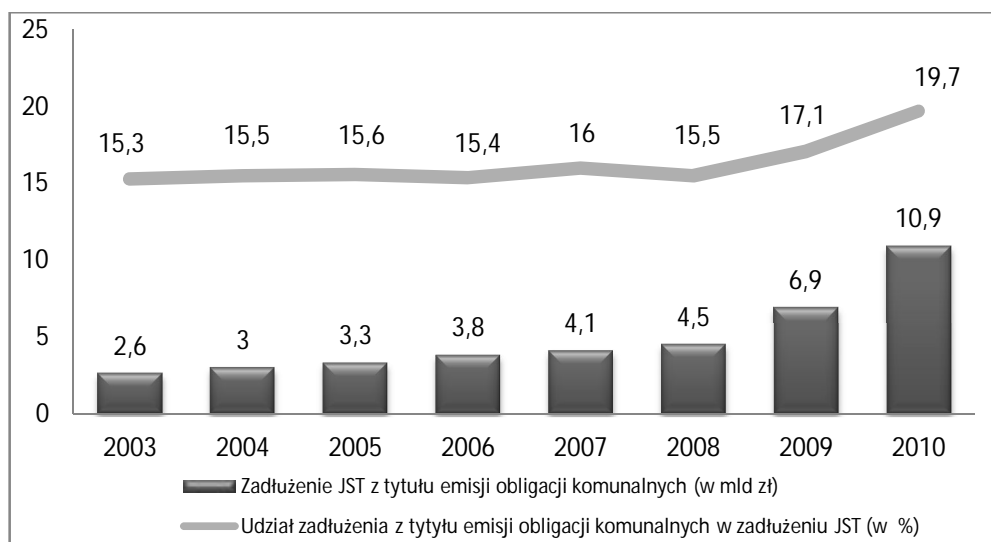
Występowanie i narastanie zadłużenia w sektorze samorządowym w Polsce rodzi konieczność jego finansowania. Instrumenty finansowania długu samorządowego można podzielić na tradycyjne, obejmujące kredyty i pożyczki bankowe oraz nowoczesne, obejmujące emisję samorządowych papierów wartościowych. W przypadku kredytów i pożyczek bankowych warunkiem wyboru konkretnego banku jest przeprowadzenie przetargu zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, gdzie najczęściej jedynym kryterium jest 100% ceny. W przypadku emisji obligacji komunalnych agent emisji, którym jest najczęściej bank komercyjny, zajmuje się pozyskiwaniem inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych.

Tabela 1. Struktura zadłużenia samorządów w Polsce według instrumentów w mln zł

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zobowiązania według tytułów dłużnych	17 276,8	19 104,6	21 181,0	24 949,1	25 876,1	28 774,7	40 294,3
emisja papierów wartościowych	2 817,8	3 134,4	3 282,7	3 777,8	4 062,3	2 828,3	5 182,0
kredyty i pożyczki	13 785,7	15 590,0	17 634,0	20 934,0	21 633,6	25 777,6	34 920,1
pozostałe	673,3	380,2	264,3	237,3	180,2	168,8	192,2

źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego za lata 2003-2009*, www.stat.gov.pl (dostęp 7.02.2012).

Z rys. 7 wynika, że w latach 2003-2010 zadłużenie samorządów z tytułu obligacji komunalnych wzrosło z 2,6 mld zł do 10,9 mld zł. Wzrastał również udział zadłużenia samorządów z tytułu obligacji w zadłużeniu ogółem z 15,3% w 2003 roku do 19,7% w 2010 roku.



Rys. 7. Obligacje komunalne w finansowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rozwój rynku finansowego w Polsce w 2010 r.*, NBP, Warszawa 2011, www.nbp.pl (dostęp 24.03.2012).

5. Wyzwania w zakresie zarządzania długiem sektora samorządowego związane z „nową” ustawą o finansach publicznych (2009)

Ograniczenia długu samorządowego obejmują warunki formalne oraz limity ilościowe ustanowione w przepisach o finansach publicznych, które ograniczają możliwości w zakresie stanowienia deficytu budżetowego, zaciągania długu oraz jego spłaty przez jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie samorządy terytorialne obowiązują do 2014 roku dwa ilościowe limity zadłużenia lokalnego. Ponadto na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży wymóg zrównoważenia budżetu w części operacyjnej (bieżącej). Oznacza to, że organ stanowiący jednostki nie może uchwalać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki⁹.

Praktyka międzynarodowa wskazuje, że poszczególne państwa stosują jakościowe, dotyczące celów i warunków zadłużania, i ilościowe ograniczenia zadłużania się samorządów limitujące wysokość długu lub kosztów obsługi¹⁰. Poziom dopuszczalnego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego rozpatrywać można, po uwzględnieniu nie tylko regulacji i kryteriów prawnych, ale również uwarunkowań i kryteriów ekonomicznych. Ustawowe limity długu wynikają z zapisów ustawy o finansach publicznych, natomiast ograniczenia ekonomiczne odwołują się do rzeczywistej zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Aby nie nastąpił nadmierny wzrost zadłużenia, w ustawie o finansach publicznych określono pewne ograniczenia:

- łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym.

Wskazane limity zadłużenia obowiązują do końca 2013 roku. W praktyce zarządzający jednostkami samorządu terytorialnego, kiedy widzą konieczność pozyskania źródeł finansowania działań inwestycyjnych, obchodzą istniejące ograniczenia i „wypychają” część zadłużenia poza oficjalną sprawozdawczość, najczęściej poprzez zadłużanie spółek komunalnych.

⁹ *Leksykon budżetowy*, www.sejm.gov.pl (dostęp 10.02.2013)

¹⁰ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Materiały i Studia nr 239, NBP, Warszawa 2009.

¹¹ J. Adamiak, B. Kołosowska, *Wybrane prawne i ekonomiczne aspekty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości, materiał powielony.

W związku ze zmianą w 2009 roku ustawy o finansach publicznych wprowadzono nowe limity zadłużenia obowiązujące od 2014 roku. Zgodnie z art. 243 tej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Do tych wyliczeń stosuje się wzór:

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

gdzie:

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

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

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

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

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

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

Tabela 2. Porównanie „starej” ustawy o finansach publicznych i „nowej” ustawy o finansach publicznych w zakresie zarządzania zadłużeniem przez jednostki samorządu terytorialnego

Stara ustawa o finansach publicznych (2005)	Nowa ustawa o finansach publicznych (2009)
1. Brak obowiązku równoważenia budżetu bieżącego.	1. Od 2011 roku obowiązek przedstawiania zrównoważonego budżetu bieżącego.
2. łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym*.	2. Od 2014 roku zniesienie limitu łącznego poziomu zadłużenia na koniec roku.
3. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.	3. Od 2014 roku do przypadających na dany rok spłat rat długu ustala limit równy przeciętnej nadwyżce operacyjnej w minionych trzech latach.
4. łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat pożyczek, kredytów, wyku-	4. Od 2011 roku zmiana klasyfikacji tytułów dłużnych JST (rozporządzenie MF z dn. 23 grudnia 2010 roku) – rozszerzenie pojęcia kredytów i pożyczek – 100 samorządów i związków samo-

<p>pów papierów wartościowych nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetu JST. Do długu JST nie zaliczają się m.in. kredyty handlowe, za wyjątkiem przejętych przez bank.</p> <p>* Ograniczeń nie stosuje się, jeżeli kredyty, pożyczki lub obligacje służyły inwestycjom realizowanym ze środków UE</p>	<p>rządowych jest zagrożonych przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Jednostki te muszą wdrożyć programy ostrożnościowe i naprawcze.</p> <p>5. Od 2014 roku wymóg generowania nadwyżki operacyjnej.</p>
--	--

Źródło: Opracowanie własne.

Niektóre zmiany zwiększające dyscyplinę finansową samorządów zaczynają jednak obowiązywać od 2011 roku. Jest to m.in. obowiązek przedstawiania zrównoważonego budżetu bieżącego. *De facto* wyklucza to (a przynajmniej bardzo mocno limituje) najbardziej szkodliwe mikro- i makroekonomicznie zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących, czyli wprowadza złotą zasadę zrównoważenia budżetu bieżącego.

1 stycznia 2011 roku weszła w życie zmiana przepisu art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zawierającego delegację do wydania rozporządzenia, w którym minister finansów ma określić szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego. Nowelizacja polegała na dodaniu do treści przepisu wyrażenia: „w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych”. Tego samego dnia weszło w życie rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa¹². Rozporządzenie to ma przełomowy charakter w stosunku do dotychczasowego rozumienia pojęcia państwowego długu publicznego – zalicza doń także niektóre umowy sprzedaży, umowy *leasingu*, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane¹³.

6. Obligacje komunalne jako forma finansowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

6.1. Istota obligacji komunalnych

Prawna możliwość emitowania obligacji została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku, a dookreślona w odpowiednich przepisach ustrojowych ustaw samorządowych – ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku i potwierdzona w art. 2 pkt 2 ustawy o obligacjach z 29 czerwca 1995 roku.

¹² Dz.U. Nr 252, poz. 1692.

¹³ M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Samorząd Terytorialny 7-8/2011.

Obligacje komunalne należą do nowoczesnych form finansowania deficytu budżetowego samorządów, a także do ważnych źródeł finansowania inwestycji gminnych, głównie w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Zgodnie z ustawą obligacja jest to papier wartościowy emitowany w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Wspomniane świadczenie może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Przez papiery wartościowe emitowane w serii rozumie się natomiast papiery wartościowe reprezentujące prawa majątkowe podzielone na określoną liczbę równych jednostek.

Tabela 3. Przykładowe cele emisji obligacji komunalnych na Catalyst według uchwał

Gmina-miasto	Cel emisji
Gmina Kórnik	Emisja obligacji ma na celu pozyskanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z inwestycjami gminnymi i spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
Miasto Turek	Emisja obligacji ma na celu sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego 2009 roku, który jest związany z wydatkami na inwestycje w zakresie infrastruktury komunalnej.
Gmina Połczyn-Zdrój	Emisja obligacji ma na celu sfinansowanie zobowiązań inwestycyjnych zapisanych w Uchwale Budżetowej na 2009 rok oraz zmniejszenie obciążeń dla budżetu gminy z tytułu spłaty zobowiązań kredytowych przypadających na 2009 rok.
Miasto Zamość	Emisja obligacji ma na celu pokrycie planowanego deficytu budżetowego w 2009 roku, związanego ze sfinansowaniem udziału własnego w projektach i programach realizowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych oraz innych inwestycjach miasta Zamość, a także na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.
Miasto Warszawa	Celem emisji jest pozyskanie środków pieniężnych na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.
Miasto Poznań	Celami emisji była m.in. budowa, modernizacja i remonty dróg, Inwestycje z zakresu transportu publicznego i infrastruktury komunikacyjnej. Inwestycje z zakresu kultury i sztuki, kultury fizycznej, turystyki i sportu.

Źródło: www.catalystgpw.pl (dostęp 19.05.2012).

Obligacje komunalne można podzielić według wielu kryteriów. Najważniejszym z nich jest kryterium podmiotowe – w zależności od podmiotu, który jest emitentem obligacji. Obligacje komunalne mogą emitować:

- jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty, województwa,
- związki jednostek samorządu terytorialnego – związki międzygminne, międzypowiatowe i międzywojewódzkie,
- miasto stołeczne Warszawa.

Drugim kryterium ich podziału jest źródło spłaty długu związanego z obligacjami. Wyróżnia się obligacje ogólne spłacane z bieżących dochodów jednostki samorządu lub z przychodów generowanych przez inwestycję finansowaną ze środków pochodzących z emisji obligacji – są to tzw. obligacje przychodowe – są one rezultatem implementacji na polski grunt prawny amerykańskiej obligacji *revenue bond*. Istotą różnicy między komunalnymi obligacjami ogólnymi a przychodowymi jest sposób ich za-

bezpieczenia. Obligacje ogólne zabezpieczone są wszelkimi zasobami JST. Obligacje przychodowe natomiast – tylko przyszłymi wpływami z inwestycji realizowanej ze środków uzyskanych z ich emisji. Emitent obligacji przychodowych odpowiada zatem nie całym swoim majątkiem, ale tylko do wysokości wpływów uzyskanych ze sfinansowanego przy ich pomocy przedsięwzięcia¹⁴. Niekiedy dla realizacji przedsięwzięcia i emisji tego typu obligacji powołuje się specjalną spółkę celową tzw. spółkę specjalnego przeznaczenia (SPV, *Special Purpose Vehicle*).

6.2. Zalety emisji obligacji w porównaniu z kredytem bankowym

Zalety emisji obligacji komunalnych w porównaniu z kredytem bankowym są następujące:

- koszt – mniejsze koszty obsługi bankowej, tj. niższe prowizje i opłaty za usługi banku,
- bezpieczeństwo – forma prawna emitowanego papieru wartościowego określona jest w ustawie z 29 czerwca 1995 roku o obligacjach,
- płynność – szybkie pozyskanie znacznego kapitału, różne okresy zapadalności oraz możliwość rolowania emisji, tj. refinansowanie wykupu aktualnie zapadającej transzy emisji przez emisję nowej transzy,
- marketing – przez obrót na rynku pierwotnym i wtórnym emisja ma także charakter marketingowy,
- elastyczność – dopasowanie wielkości emisji do potrzeb kapitałowych gminy, elastyczność kształtowania warunków programu, możliwość oferowania dodatkowych świadczeń niefinansowych,
- korzyści niefinansowe (społeczne i polityczne), czyli możliwości zaprezentowania realizowanych projektów inwestycyjnych opinii publicznej, a zwłaszcza mieszkańcom gminy-emitenta oraz zapoznania obywateli z aktualną sytuacją finansową gminy, a także przyciąganie uwagi mieszkańców do działań podejmowanych przez gminę, uzyskanie szerszego zrozumienia i akceptacji dla tych działań.

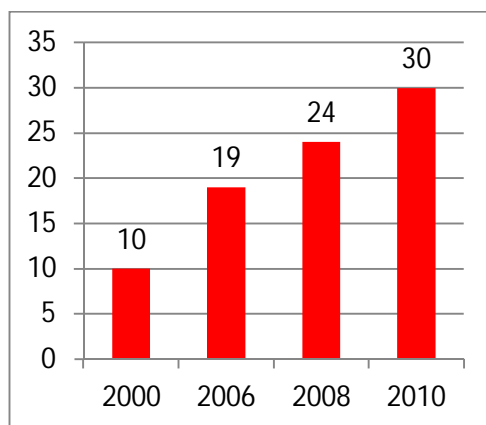
Zdaniem specjalistów emisja obligacji jest dla samorządów bardziej opłacalna od zaciągania kredytów bankowych. Niższy koszt obligacji w stosunku do kredytu wynika z dwóch podstawowych przyczyn: niższego oprocentowania i częstotliwości spłaty odsetek. Za podstawę oprocentowania obligacji przyjmuje się zwykle rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych (powiększoną o marżę). W przypadku kredytu liczy się zwykle stawkę WIBOR i dodaje do niej marżę. Koszt pieniądza na rynku międzybankowym jest przeważnie wyższy od oprocentowania 52-tygodniowych bonów skarbowych. Drugim z czynników przemawiających za niższym kosztem obsługi obligacji samorządowych jest to, że odsetki płaci się tu najczęściej raz w roku, podczas gdy w przypadku kredytu może to być nawet co miesiąc. Inną zaletą tego instrumentu jest, że emitowane, zwykle w kilku transzach, obligacje nie nastęrczają przy spłacie wielkich problemów – łatwiej jest spłacać kilka razy w ciągu roku relatywnie niewielką sumę niż

¹⁴ M. Wójcik, *Obligacje przychodowe jako źródło finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, w: D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie finansami. Upowszechnienie i transfer wyników badań*, Zeszyty Naukowe nr 689, seria: Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 750.

całość zadłużenia za jednym razem. Wśród podkreślanej często przez samorządowców przewagi obligacji komunalnych nad kredytami bankowymi jest to, że przy tych pierwszych zabezpieczenie jest niepotrzebne. W przypadku kredytu znalezienie satysfakcjonującego bankowców zabezpieczenia często sprawia kłopoty. Nie do przecenienia jest też efekt marketingowy emisji obligacji przez gminę. Informacje o tym fakcie trafiają często do mediów i podnoszą tym samym prestiż emitenta. Zaletą pozyskania finansowania w formie kredytu bankowego jest – z punktu widzenia kredytobiorcy – gwarancja otrzymania środków w określonym czasie. Zaciągnięcie kredytu wymaga jednak zorganizowania procedury przetargowej opartej na przepisach ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych¹⁵. Jednak nie oznacza to, że samorządy wybierają agenta emisji (bank lub dom maklerski przeprowadzający emisję obligacji) bez żadnych procedur. Najczęściej przeprowadzają postępowanie konkursowe, według opracowanych przez siebie zasad, w celu uzyskania najkorzystniejszych warunków finansowych i organizacyjnych przeprowadzenia emisji.

6.3. Rola *ratingu* komunalnego przy emisji obligacji

Pojęcie *ratingu* odmienia się współcześnie, za sprawą kryzysu finansowego, przez różne przypadki obejmujące *rating* przedsiębiorstw (korporacyjny), *rating* państw oraz *rating* jednostek samorządu terytorialnego (komunalny). *Rating* jest oceną wiarygodności finansowej kontrahenta, który korzysta z długu jako formy finansowania: odpowiada na pytanie, na ile udostępnianie podmiotowi swojego kapitału jest bezpieczne i jakie jest prawdopodobieństwo niezwrócenia środków inwestorowi. Na świecie są trzy największe agencje *ratingowe*: Fitch, Moody's i Standard&Poor. Posiadanie *ratingu* uwiarygodnia emitenta i jego papiery dłużne, a także wpływa na obniżenie oprocentowania proponowanego dla nabywców papierów.



Rys. 8. Jednostki samorządu terytorialnego posiadające *rating* komunalny w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

¹⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

Analiza *ratingowa* jednostek samorządu terytorialnego, mająca na celu nadanie im *ratingu* komunalnego, uwzględnia badanie zarówno czynników ilościowych, jak i jakościowych. Czynniki jakościowe to otoczenie instytucjonalne samorządów, czynniki natury politycznej pokazujące relacje pomiędzy różnymi szczeblami samorządu i rządu, charakterystyka społeczno-ekonomiczna oraz inne elementy obrazujące gotowość danej jednostki do spłaty swoich zobowiązań finansowych lub skłonność do zapewnienia jej wsparcia ze strony wyższych szczebli władzy. W przypadku informacji ilościowych Fitch analizuje trendy oraz prognozy dotyczące finansów publicznych, w tym dochodów podatkowych, bazy podatkowej oraz transferów operacyjnych, poziomu zadłużenia oraz otoczenia społeczno-ekonomicznego danej jednostki. Analiza ilościowa stanowi podstawę do tworzenia różnego rodzaju prognoz odnośnie możliwości lub zdolności jednostki do terminowej spłaty swoich zobowiązań finansowych.

W Polsce relatywnie niewielka część samorządów posiada *rating* komunalny. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele¹⁶:

- niska świadomość władz samorządowych dotycząca istoty i roli oceny *ratingowej* samorządu,
- wysokie koszty uzyskania *ratingu*, szczególnie w przypadku, gdy jest on nadawany przez podmiot o międzynarodowej renomie,
- obawa władz samorządowych przed złą oceną sytuacji finansowej jednostki, kiedy pozyskanie dodatkowych środków zewnętrznych byłoby niemożliwe lub bardzo utrudnione.

6.4. Obligacje komunalne na rynek obligacji GPW Catalyst

Segment rynku obligacji Catalyst powstał stosunkowo niedawno, bo we wrześniu 2009 roku. Do tej pory na dwóch rynkach GPW w Warszawie – podstawowym i alternatywnym New Connect – w głównej mierze notowane były akcje i instrumenty z nimi związane, instrumenty pochodne, jednostki indeksowe itp. Nie było wśród nich papierów dłużnych. Lukę tę miała zapewnić platforma obrotu papierami dłużnymi Catalyst. Według stanu na maj 2012 roku na Catalyst są notowane następujące instrumenty:

- obligacje skarbowe emitowane przez Skarb Państwa,
- obligacje komunalne emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego,
- obligacje korporacyjne emitowane przez wiarygodne przedsiębiorstwa,
- listy zastawne emitowane przez banki hipoteczne,
- obligacje spółdzielcze emitowane przez banki spółdzielcze.

Rynek Catalyst rozwija się dynamicznie, co wyraża się w zwiększaniu ilości serii instrumentów dłużnych, liczby emitentów oraz wartości emisji i obrotów. Jednostka samorządu terytorialnego, która jest obecna na rynku Catalyst, poza zdobyciem kapitału na finansowanie inwestycji lub działalności bieżącej, zyskuje również inne ważne elementy. Są nimi promocja gminy, wizerunek nowoczesnej jednostki potrafiącej korzystać z dobrodziejstw rynku kapitałowego, poprawa wizerunku wśród kontrahentów,

¹⁶ M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

w tym banków. Największym segmentem papierów dłużnych na rynku Catalyst są obligacje skarbowe, poprzez które udało się zdobyć kapitał o wartości ponad 500 mld zł, a drugim pod względem wielkości – obligacje korporacyjne wyemitowane przez 92 podmioty, poprzez które zdobyły 36,4 mld zł kapitału,

Tabela 4. Obligacje komunalne na rynku Catalyst w latach 2009-2010

	Wrzesień – grudzień 2009 r.			Styczeń – grudzień 2010 r.		
	GPW		Rynek regulowany BondSpot	GPW		Rynek regulowany BondSpot
	Rynek regulowany	ASO		Rynek regulowany	ASO	
Wartość emisji (w mln zł)	602,00	-	928,00	1502,00	24,95	1726,5
Liczba serii	3	-	7	5	17	8
Liczba emitentów	2	-	4	2	8	4
Liczba transakcji	160	-	22	549	47	34
Obroty netto (w mln zł)	26,78	-	49,90	130,86	3,90	59,05

Źródło: www.gpw.pl (dostęp 24.03.2012).

Na koniec maja 2012 roku papiery dłużne 11 samorządów, nominowane w zł, były notowane na rynku Catalyst, i stanowiły łącznie 23 serie, poprzez które samorządy pozyskały 2,2 mld zł kapitału. Dodatkowo sześć jednostek samorządu autoryzowało 18 serii swoich papierów dłużnych, nominowanych w zł.

Zakończenie

Zarządzanie zadłużeniem przez jednostki terytorialnego jako proces ma na celu osiągnięcie określonych celów związanych z finansowaniem zadłużenia komunalnego, kosztów jego pozyskania i ryzyka. Wzrost zadłużenia sektora samorządowego w ostatniej dekadzie, a także obecny nacisk na ograniczanie długu publicznego, w tym samorządowego, który jest jego częścią, wzmacnia popyt na efektywne instrumenty ograniczania zadłużenia i zarządzania nim. Nowym instrumentem mającym na celu poprawę zarządzania finansami samorządów, w tym zarządzania długiem, jest wieloletnie planowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, co w praktyce przekłada się na obowiązek przygotowania przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej na okres roku budżetowego oraz trzech kolejnych lat, a w przypadku zapadalności długu w terminie późniejszym – również na okres spłaty długu lub pla-

nowanego zaciągnięcia zobowiązań¹⁷. Poza wykorzystywaniem instrumentów tradycyjnych, tj. kredytów bankowych jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej sięgają do nowoczesnych form zarządzania długiem, jakim są obligacje komunalne. Poza efektem pozyskania kapitału, najczęściej na realizację inwestycji gminnych, emisa oznacza wejście jednostki samorządu na rynek kapitałowy, a dodatkowo, gdy ich papiery dłużne są notowane lub autoryzowane na rynku obligacji GPW Catalyst, przynosi wiele korzyści tym jednostkom, głównie promuje je wśród innych jednostek, przyciąga inwestorów, wzmacnia wiarygodność wobec banków i innych kontrahentów. W przyszłości, w związku z nowymi regulacjami obowiązującymi od stycznia 2014 roku, należy oczekiwać zwiększenia skali wykorzystania papierów dłużnych w finansowaniu zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. poprzez szersze wykorzystanie obligacji przychodowych i partnerstwa publiczno-prywatnego.

Bibliografia

- Adamiak J., *Dług publiczny finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, w: T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Wydawnictwo UE Poznań, Poznań 2010.
- Adamiak J., Kotosowska B., *Wybrane prawne i ekonomiczne aspekty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości, materiał powielony.
- Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek USA*, w: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 168
- Bitner M., Kulesza M., *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Samorząd Terytorialny 7-8/2011.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego za lata 2003-2009*, www.stat.gov.pl
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, www.mf.gov.pl
- Gołębiowski G., *Dług jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Kulawik, E. Mazurkiewicz (red.), *Polityka Finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, tom II, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2005
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 19-20.
- Leksykon budżetowy*, www.sejm.gov.pl (dostęp 10.02.2013).
- Rozwój rynku finansowego w Polsce w 2010 r.*, NBP, Warszawa 2011, www.nbp.pl (dostęp 24.03.2012).
- Szewczuk A., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle zróżnicowanych uwarunkowań*, w: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

¹⁷ Zgodnie z art. 227 ustawy o finansach publicznych prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

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

Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Materiały i Studia nr 239, NBP, Warszawa 2009.

Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

Wójcik M., *Obligacje przychodowe jako źródło finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, w: D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie finansami. Upowszechnienie i transfer wyników badań*, Zeszyty Naukowe nr 689, seria: Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 750.

www.catalystgpw.pl

www.gpw.pl

www.mf.gov.pl

ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY GMIN PODREGIONU KONIŃSKIEGO

Artur Zimny

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy jest zjawiskiem złożonym, na który składają się procesy zachodzące w sferze gospodarczej, społecznej, politycznej, kulturalnej, ekologicznej i w wielu innych¹. Mimo złożoności tego zjawiska, a tym samym trudności z jego pomiarem, dysponowanie wiedzą na temat aktualnego poziomu rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych jest niewątpliwie konieczne. Wiedza ta bowiem z jednej strony pozwala władzom lokalnym na dokonywanie porównań z sytuacją w sąsiednich jednostkach danego obszaru (powiatu, podregionu, województwa), natomiast z drugiej strony stanowi wskazówkę dla władz wyższego szczebla przy podejmowaniu decyzji w zakresie planowania regionalnego, które powinny zmierzać do niwelowania różnic rozwojowych między poszczególnymi obszarami².

Celem artykułu jest przedstawienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego w różnych jego aspektach oraz wskazanie czynników mających zasadniczy wpływ na rozwój podstawowych jednostek samorządu terytorialnego³. Opracowanie powinno stanowić tym samym przesłankę do podjęcia przez poszczególne gminy bardziej szczegółowych badań i analiz, a także zainspirować władze samorządowe do doskonalenia procesu zarządzania w celu poprawy aktualnej sytuacji spo-

¹ Zob. szerzej: S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, ss. 12-17; G. Gorzelak, *Planowanie rozwoju lokalnego (omówienie książki E. Blakley'a: Planning Local Economic Development)*, *Studia Regionalne i Lokalne* 1992, nr 7.

² A. Zimny, *Społeczno-gospodarcze zróżnicowanie gmin regionu konińskiego*, w: *Rocznik Koniński*. Tom 16, M. Szczepaniak (red.), Wydawnictwo PWSZ w Koninie, Konin 2007, s. 173.

³ W klasyfikacji stosowanej przez GUS podregion koniński jest oznaczony symbolem 3.4.30.58. Zob. Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 listopada 2007 roku w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1573.

teczno-gospodarczej ich gmin. Opracowanie zostało podzielone na wzajemnie uzupełniające się części, odnoszące się do takich aspektów rozwoju jak: sytuacja demograficzna, aktywność gospodarcza, aktywność społeczna, zagospodarowanie infrastrukturalne, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, kultura i sztuka, stan i ochrona środowiska, turystyka i rekreacja, warunki mieszkaniowe oraz kondycja finansowa.

1. Zakres i metodologia badania

Badaniem objętych zostało 39 gmin podregionu konińskiego, w tym 11 gmin miejsko-wiejskich i 28 gmin wiejskich⁴. Gminy są zróżnicowane zarówno pod względem terytorialnym, jak i demograficznym (tabela A. 1). W badaniu oparto się na danych wtórnych, tj. ogólnodostępnych informacjach statystycznych, pozyskanych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego⁵ (dalej: BDL GUS) dla poziomu gminnego (NTS-5). Informacje te odzwierciedlają sytuację w poszczególnych gminach w 2010 roku⁶. Jedyne w odniesieniu do kondycji finansowej gmin uwzględnione zostały informacje z lat 2008-2010, co było podyktowane koniecznością wyeliminowania ewentualnych wahań rocznych w tym aspekcie, które mogły być spowodowane na przykład kumulacją nakładów inwestycyjnych w danym roku.

Złożony charakter rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, że ustalenie jego poziomu wymaga zastosowania specyficznych miar, które pozwoliłyby kompleksowo spojrzeć na to zjawisko. W przeprowadzonym badaniu posłużono się zatem metodami wielowymiarowej analizy porównawczej, a dokładniej rzecz ujmując metodą sum standaryzowanych, za pomocą której wyznaczono syntetyczny miernik rozwoju⁷. Za wyborem tej metody przemawiało przede wszystkim to, że charakteryzuje się ona prostotą obliczeń, a jednocześnie dużą zgodnością wyników z innymi często stosowanymi metodami, jak chociażby metoda wzorca rozwoju Z. Hellwiga⁸.

W celu ustalenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego, za pomocą wspomnianego miernika wyodrębniono najpierw dwa zbiory obiektów (gmin)⁹, a następnie, na podstawie kryterium merytoryczno-formalnego, a więc biorąc pod uwagę uniwersalność, dostępność, jakość, interpretowalność oraz sposób oddziaływania zmiennych¹⁰, wyłoniono wstępną listę 43 cech, które w sposób cząstkowy charak-

⁴ Należy podkreślić, że w badaniu pominięto gminy miejskie (Konin, Koło, Słupcę, Turek), z uwagi na ich znaczne zróżnicowanie i specyficzny charakter, a tym samym brak dostatecznej porównywalności w wybranych aspektach rozwoju.

⁵ Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl>

⁶ W okresie, w którym realizowano badanie (styczeń 2012 roku) informacje z 2011 roku nie były jeszcze dostępne.

⁷ Zob. szerzej: I. Bąk, A. Sompolska-Rzechuła, *Wielowymiarowa analiza porównawcza jakości środowiska naturalnego w ujęciu wojewódzkim*, Wiadomości Statystyczne 2005, nr 9.

⁸ Zob. szerzej: A. Zimny, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych*, Świat Nieruchomości 2009, nr 67.

⁹ Badanie zostało przeprowadzone odrębnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

¹⁰ Por. A. Zimny, *Taksonomiczna analiza atrakcyjności turystycznej powiatów Wielkopolski*, w: *Wybrane aspekty kultury fizycznej w badaniach naukowych*, J. Kwieciński i M. Tomczak (red.), Wydawnictwo PWSZ w Koninie, Konin 2010, s. 152.

teryzowały poziom badanego zjawiska¹¹. Zmienne te podzielono na 11 grup odnoszących się do poszczególnych aspektów rozwoju¹², a następnie poddano redukcji. Proces redukcji, którego zasadniczą przestanką było ustalenie optymalnego zbioru cech diagnostycznych, polegał na wyeliminowaniu tych zmiennych, które charakteryzowały się niską zdolnością dyskryminacyjną, czyli zmiennością względem badanych obiektów (gmin) oraz tych zmiennych, które były istotnie skorelowane z pozostałymi cechami, a więc wносиły takie same lub bardzo podobne informacje o badanym zjawisku¹³. W pierwszym przypadku posłużono się klasycznym współczynnikiem zmienności i wyeliminowano te cechy, dla których wartość współczynnika kształtowała się poniżej 5%¹⁴. Z kolei w drugim przypadku zastosowano metodę zaproponowaną przez Z. Hellwiga, w której punktem wyjścia była macierz R współczynników korelacji między potencjalnymi cechami diagnostycznymi, a kryterium klasyfikacji cech był parametr r^* , zwany krytyczną wartością współczynnika korelacji¹⁵. Dla każdej kolumny w macierzy R (skonstruowanej odrębnie dla każdej z 11 grup zmiennych oraz oddzielnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich) wyznaczono więc sumę wartości bezwzględnej współczynników korelacji i na jej podstawie wyłoniono pierwszą cechę centralną, czyli zmienną, której odpowiadała największa suma, a następnie wskazano na jej cechy satelitarne, czyli zmienne, dla których współczynniki korelacji z cechą centralną były nie mniejsze co do modułu, niż 0,75¹⁶. Cechy te wyeliminowano z dal-

¹¹ Mimo że o rozwoju społeczno-gospodarczym decydują zarówno zjawiska o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, w przeprowadzonym badaniu ograniczono się wyłącznie do zmiennych ilościowych, ponieważ na ich podstawie możliwa była obiektywizacja wyników i wnioski. Ponadto należy zasygnalizować, że z uwagi na to, że badanie dotyczy gmin, a więc jednostek przestrzennych zróżnicowanych pod względem powierzchni i liczby ludności, uzasadnione było, aby wszystkie zmienne były wyrażone za pomocą wartości względnych, tj. wskaźników struktury lub natężenia. Por. *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 219.

Warto w tym miejscu podkreślić, że dobór zmiennych był szczególnie ważnym i odpowiedzialnym zadaniem, gdyż zmienne w zasadniczym stopniu decydują o ostatecznym rezultacie badania. Przy ich doborze uwzględniono zarówno cel i przedmiot badania, jak i jednostkę czasu, dla której wykonywane było badanie. Por. T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989, s. 37.

¹² Niestety, w odniesieniu do niektórych aspektów rozwoju lista nie była zbyt bogata (w szczególności w odniesieniu do aktywności społecznej oraz ochrony zdrowia), co wynikało z braku dostępnych i porównywalnych informacji statystycznych dla poziomu NTS-5.

¹³ Uniknięto w ten sposób efektu powtarzania informacji, a przez to nadawania im większej wagi. Zob. M. Cierpiat-Wolan, E. Wojnar, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Wiadomości Statystyczne 2001, nr 10, s. 76.

¹⁴ Por. A. Malina, P. Malina, *Determinanty rozwoju regionalnego Polski*, Wiadomości Statystyczne 2005, nr 10, s. 69; A. Zimny, *Na skraju województwa – regres, stagnacja czy postęp?*, w: *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Cz. Nowak, M. Szczerbińska-Byrska (red.), Wydawnictwo PWSZ w Tarnowie, Tarnów 2011, s. 189.

¹⁵ Zob. szerzej: Z. Hellwig, *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielocechowych obiektów gospodarczych*, w: *Metody i modele ekonomiczno-matematyczne w doskonaleniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, W. Welfe (red.), PWE, Warszawa 1981.

¹⁶ Przyjętobowiem r^* na poziomie 0,75. Por. E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 31.

szych obliczeń poprzez skreślenie odpowiednich wierszy i kolumn w macierzy R. W wyniku tego postępowania otrzymano zredukowaną macierz korelacji R'. Postępowanie to powtarzano, aż do momentu wyczerpania zbioru cech, tj. do otrzymania zredukowanej macierzy korelacji zmiennych izolowanych. W wyniku redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania pozostały cechy centralne i izolowane, które zapewniały możliwie dokładny i wyczerpujący opis poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego. Znalazły się wśród nich zarówno zmienne stymulanty (S), których większe wartości świadczyły o wyższym poziomie rozwoju, jak i zmienne destymulanty (D), których mniejsze wartości świadczyły o wyższym poziomie rozwoju¹⁷.

Zważywszy na to, że zmienne diagnostyczne przyjęte do konstrukcji zmiennej syntetycznej były wyrażone w różnych jednostkach miary, w celu wyeliminowania wpływu tych jednostek na wynik badań dokonano standaryzacji cech. Wykorzystano w tym celu następujące formuły¹⁸:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j} \quad (1) \text{ lub } z_{ij} = \frac{\bar{x}_j - x_{ij}}{s_j} \quad (2)$$

dla $i = 1, 2, \dots, n,$
 $j = 1, 2, \dots, m,$

gdzie:

z_{ij} – standaryzowana wartość cechy j w obiekcie i ,

x_{ij} – wartość empiryczna cechy j w obiekcie i ,

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna cechy j ,

s_j – odchylenie standardowe cechy j ,

m – liczba cech,

n – liczba obiektów.

Wykorzystanie formuł zależało od tego, czy zmienna była stymulantą (1) czy destymulantą (2). Rezultatem standaryzacji wartości cech diagnostycznych dla wyodrębnionego zbioru obiektów była macierz standaryzowana, która była punktem wyjścia do skonstruowania syntetycznego miernika rozwoju. Miernik ten skonstruowano oddzielnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich oraz odrębnie dla każdej z 11 grup zmiennych (aspektów rozwoju), traktując przy tym wybrane cechy diagnostyczne jako równoprawne¹⁹. W obliczeniach wykorzystano następującą formułę²⁰:

¹⁷ Por. I. Bąk, A. Sompolska-Rzechuła, *Jakość życia i aktywność mieszkańców województwa zachodniopomorskiego*, Wiadomości Statystyczne 2007, nr 8, s. 40.

¹⁸ E. Nowińska-Łażniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004, s. 140.

¹⁹ System wag jednostkowych jest często stosowany w praktyce przez specjalistów zajmujących się pomiarem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek przestrzennych. Zob. M. Cierpiat-Wolan, E. Wojnar, *Analiza poziomu...*, dz. cyt., s. 78.

²⁰ Zob. M. Sobczyk, *Syntetyczny miernik jakości środowiska przyrodniczego*, w: *Klasyfikacja i analiza danych. Problemy teoretyczne. Taksonomia*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1995.

$$g_i = \frac{1}{m} \left[\sum_{j \in S} \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j} + \sum_{j \in D} \frac{\bar{x}_j - x_{ij}}{s_j} \right] \quad (3)$$

gdzie:

S – zbiór numerów cech będących stymulantami,

D – zbiór numerów cech będących destymulantami.

Wyższe wartości miernika świadczyły o wyższym poziomie rozwoju gminy w danym aspekcie, natomiast niższe wartości oznaczały, że dana gmina charakteryzuje się niższym poziomem rozwoju. Ostatecznie ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego każdej gminy został wyznaczony poprzez obliczenie średniej arytmetycznej na podstawie mierników dla poszczególnych aspektów rozwoju. Otrzymane wartości syntetycznego miernika pozwoliły następnie na liniowe uporządkowanie badanych gmin, a więc ich ułożenie od „najlepszej” do „najgorszej” pod względem osiągniętego poziomu rozwoju²¹. Rezultaty tego porządkowania zostały zaprezentowane w dalszej części opracowania.

2. Poziom rozwoju gmin w wybranych aspektach

W tej części opracowania przedstawione zostały zmienne charakteryzujące poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego – zarówno te, które wstępnie wyłoniono do badania, jak i te, które zostały ostatecznie uwzględnione w analizie. Rezultaty badania zaprezentowano w formie graficznej, odrębnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Należy w tym miejscu podkreślić, że uzyskane wyniki nie zostały opatrzone przez autora żadnym komentarzem. Jest to podyktowane tym, że niniejsze badanie przeprowadzono w ramach projektu realizowanego wspólnie przez PWSZ w Koninie i Radio Konin, a zgodnie z zamierzeniami organizatorów projektu, w pierwszym etapie przedsięwzięcia (etapie realizacji badań) samorządowcom i mieszkańcom poszczególnych gmin przedstawione zostały mocne i słabe strony ich „małych ojczyzn”, natomiast interpretacja przyczyn i możliwych następstw istniejącej sytuacji była przedmiotem drugiego etapu przedsięwzięcia, tj. etapu debat na antenie Radia Konin, z udziałem starostów, wójtów i burmistrzów. Relacje z debat dostępne są na stronie portalu konin24.info²².

2.1. Sytuacja demograficzna

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie sytuacji demograficznej, wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{A1} – ludność w wieku poprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym (D),
- X_{A2} – przyrost naturalny na 1000 osób (S),
- X_{A3} – saldo migracji na pobyt stały na 1000 osób (S).

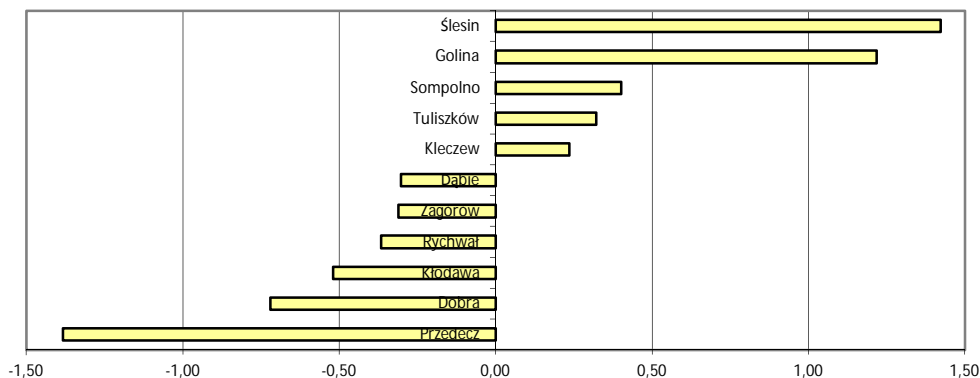
²¹ Por. D. Strahl, *Metody programowania rozwoju infrastruktury komunalnej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1986, s. 47.

²² konin24.info (dział: multimedia, nagrania audio).

W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne:

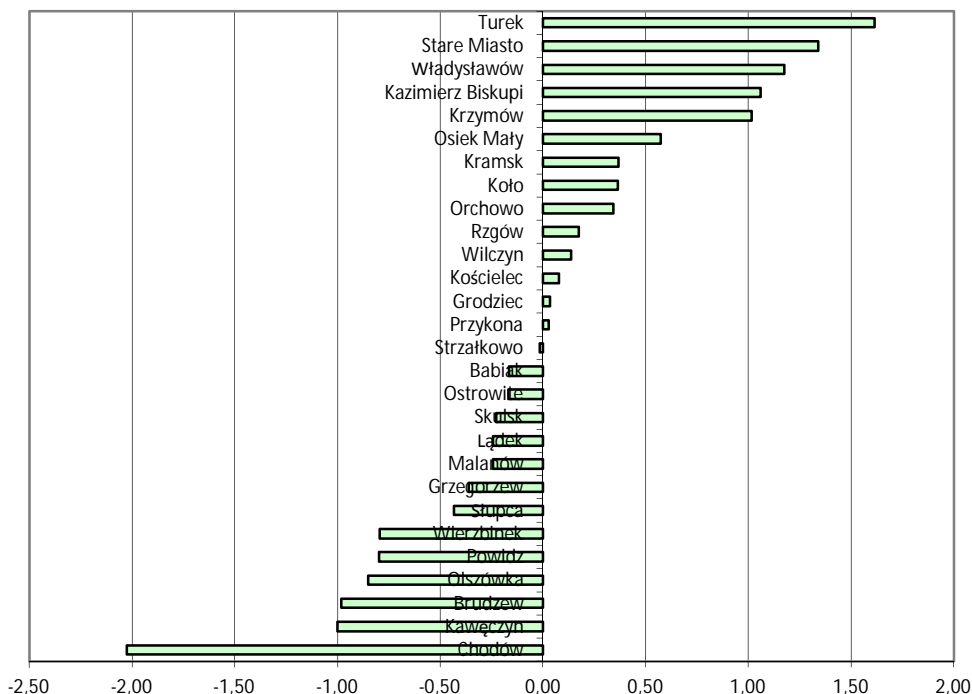
- w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich: X_{A1} , X_{A3} ,
- w odniesieniu do gmin wiejskich: X_{A1} , X_{A2} , X_{A3} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie sytuacji demograficznej, zostały przedstawione na rys. 1 i 2.



Rys. 1. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie sytuacji demograficznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 2. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie sytuacji demograficznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

2.2. Aktywność gospodarcza

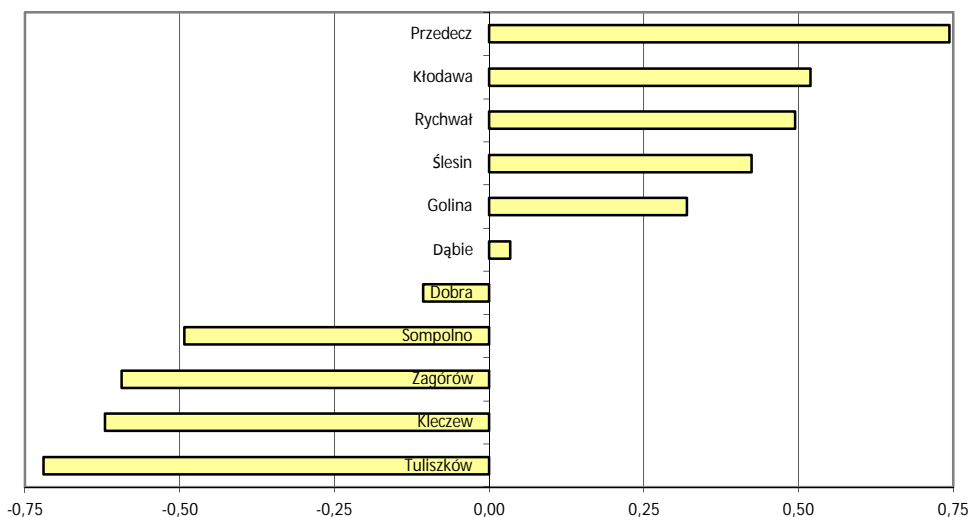
W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie aktywności gospodarczej wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{B1} – podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców (S),
- X_{B2} – podmioty gospodarcze sektora prywatnego na 1000 mieszkańców (S),
- X_{B3} – spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców (S),
- X_{B4} – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (S),
- X_{B5} – zarejestrowani bezrobotni na 1000 osób w wieku produkcyjnym (D).

W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne:

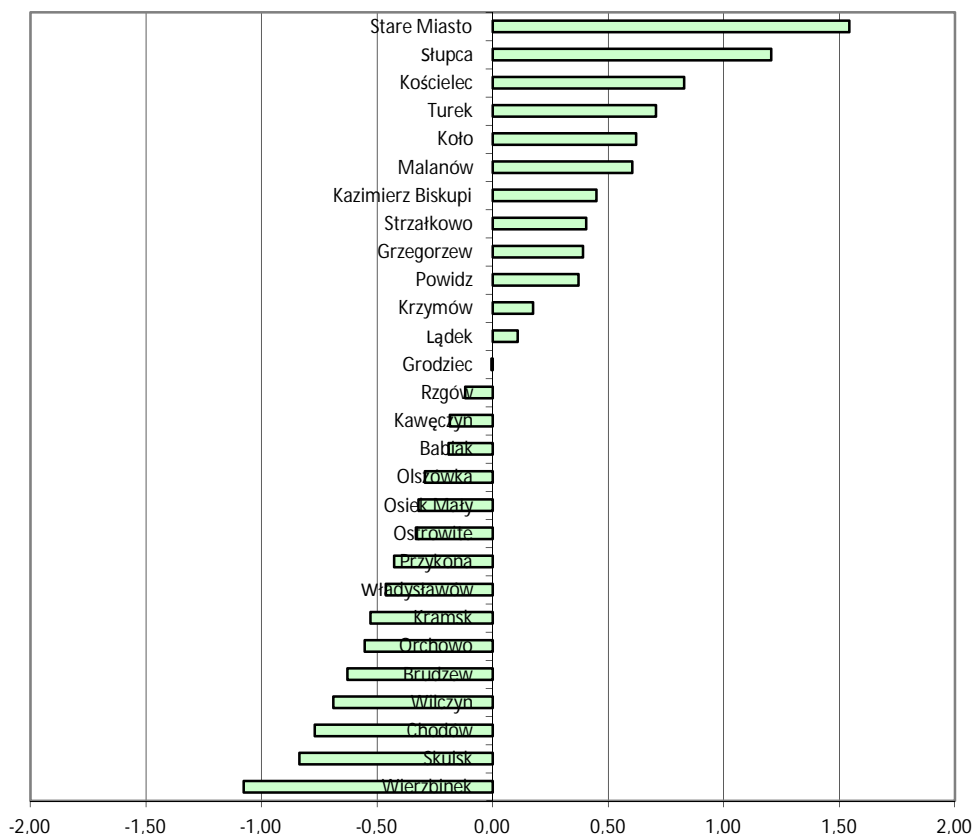
- w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich: X_{B1} , X_{B3} , X_{B5} ,
- w odniesieniu do gmin wiejskich: X_{B2} , X_{B3} , X_{B5} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, którego dokonano na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie aktywności gospodarczej, zostały przedstawione na rys. 3 i 4.



Rys. 3. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie aktywności gospodarczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 4. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie aktywności gospodarczej

źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

2.3. Aktywność społeczna

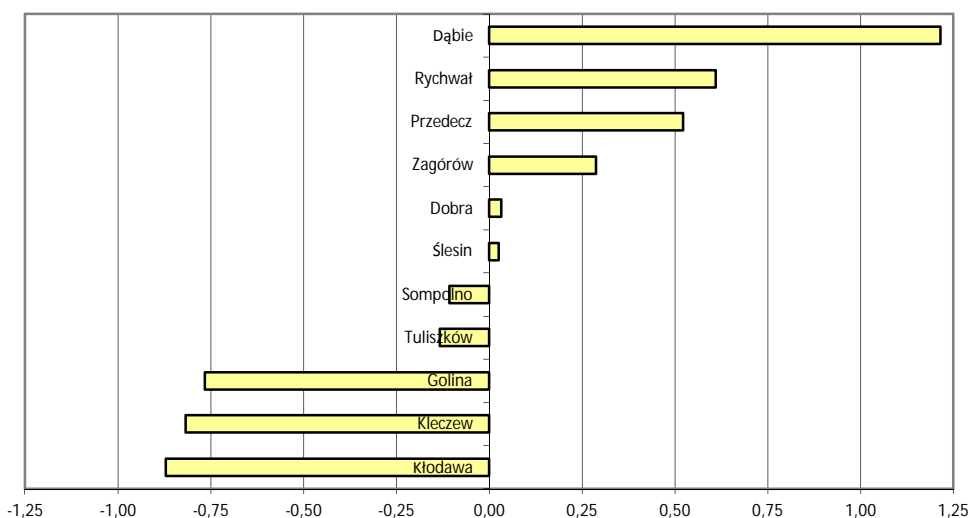
W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie aktywności społecznej wyłoniono jedynie dwie zmienne:

- X_{C1} – fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne na 1000 mieszkańców (S),
- X_{C2} – frekwencja w wyborach samorządowych w procentach²³ (S).

Pomimo przeprowadzonego procesu redukcji obydwie zmienne, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały w zbiorze cech diagnostycznych przyjętych do badania.

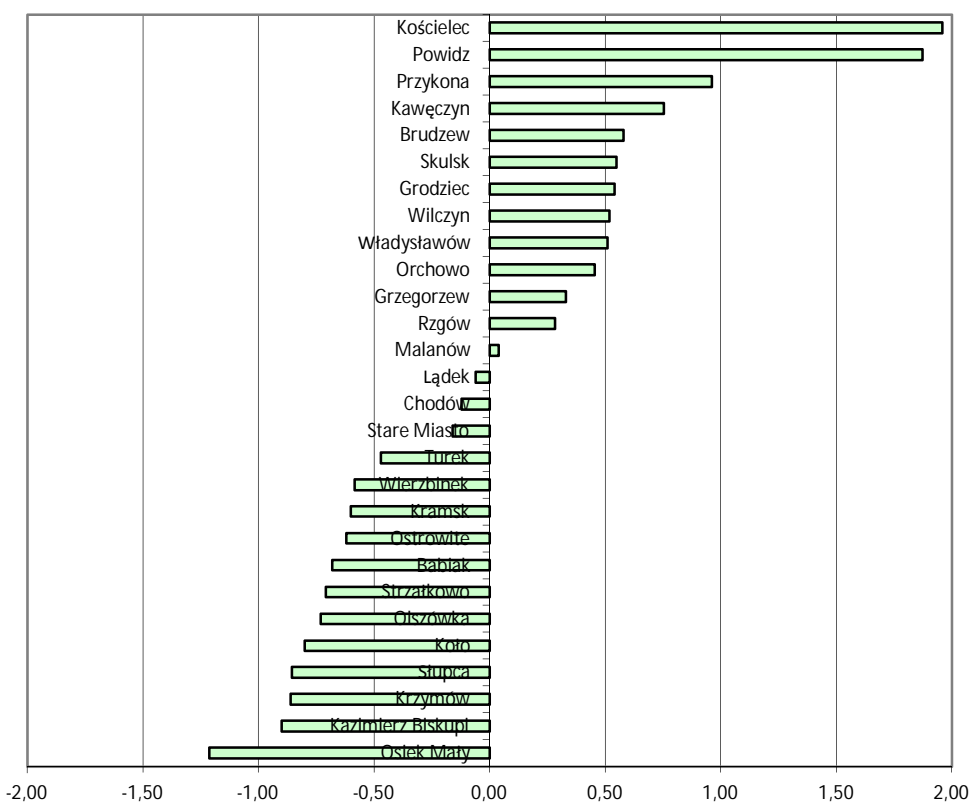
Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie aktywności społecznej, zostały przedstawione na rys. 5 i 6.

²³ W dniu 21 listopada 2010 roku.



Rys. 5. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie aktywności społecznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 6. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie aktywności społecznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

2.4. Zagospodarowanie infrastrukturalne

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{D1} – sieć wodociągowa w km na 100 km² (S),
- X_{D2} – odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej (S),
- X_{D3} – sieć kanalizacyjna w km na 100 km² (S),
- X_{D4} – odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (S).

W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, przyjętych do badania, pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne: X_{D1} , X_{D2} , X_{D3} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego, zostały przedstawione na rys. 7 i 8.

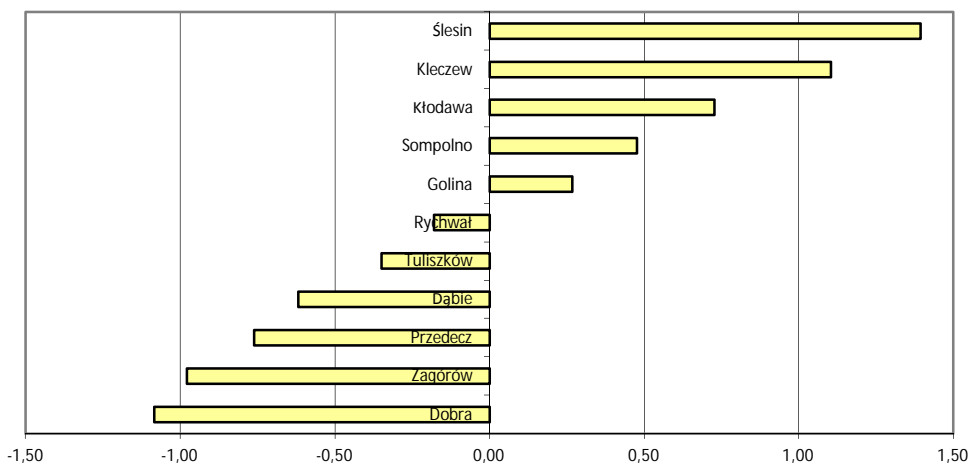
2.5. Oświata i wychowanie

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie oświaty i wychowania wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{E1} – odsetek dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczających do przedszkoli lub oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych (S),
- X_{E2} – uczniowie szkół podstawowych na jeden oddział (D),
- X_{E3} – uczniowie gimnazjów na jeden oddział (D),
- X_{E4} – uczniowie szkół podstawowych przypadający na jeden komputer z dostępem do internetu przeznaczony do użytku uczniów (D),
- X_{E5} – uczniowie gimnazjów przypadający na jeden komputer z dostępem do internetu przeznaczony do użytku uczniów (D).

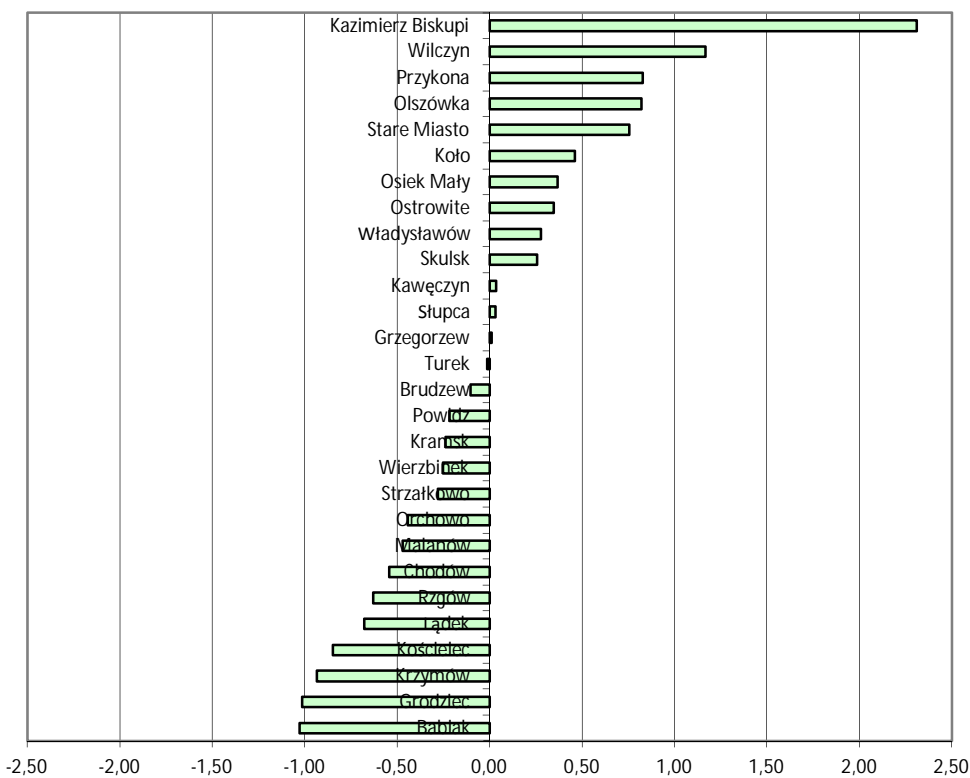
Pomimo przeprowadzonego procesu redukcji, wszystkie wyżej wymienione zmienne, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały w zbiorze cech diagnostycznych przyjętych do badania.

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie oświaty i wychowania, zostały przedstawione na rys. 9 i 10.



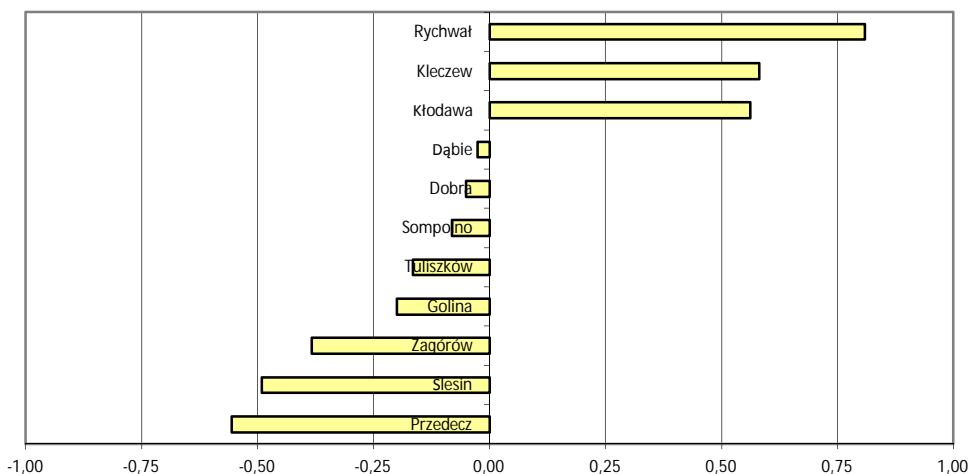
Rys. 7. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



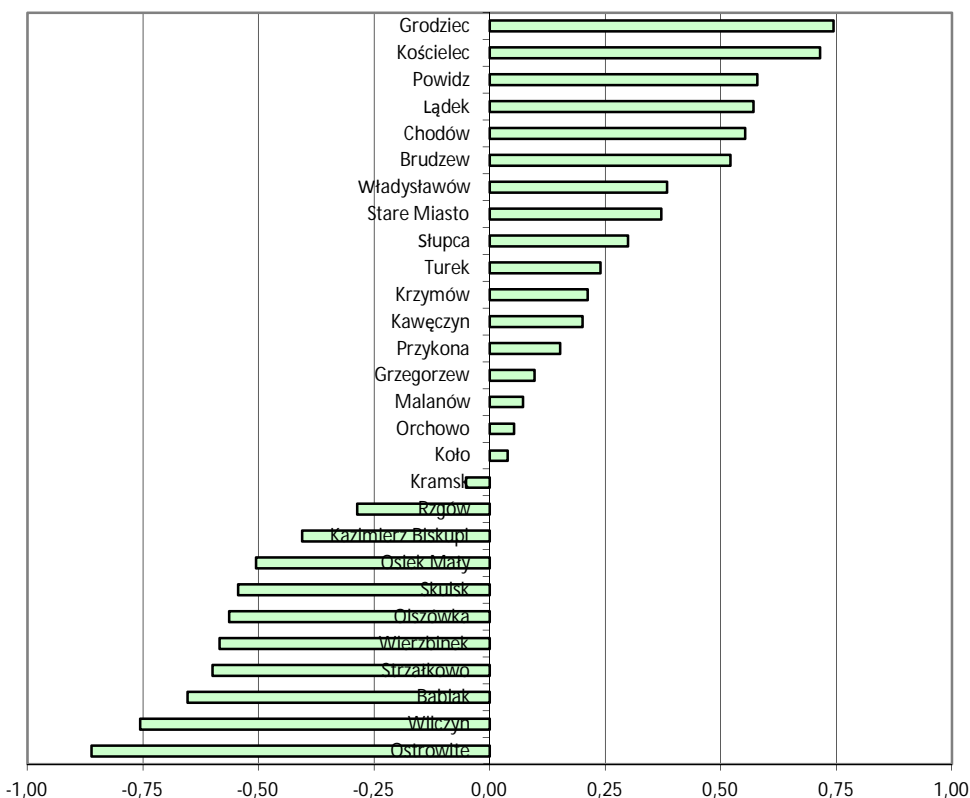
Rys. 8. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 9. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie oświaty i wychowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 10. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie oświaty i wychowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

2.6. Ochrona zdrowia

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie ochrony zdrowia wyłoniono jedynie dwie zmienne:

- X_{F1} – apteki i punkty apteczne na 1000 mieszkańców (S),
- X_{F2} – zakłady opieki zdrowotnej na 1000 mieszkańców (S).

Pomimo przeprowadzonego procesu redukcji obydwie zmienne, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały w zbiorze cech diagnostycznych przyjętych do badania.

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie ochrony zdrowia, zostały przedstawione na rys. 11 i 12.

2.7. Kultura i sztuka

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie kultury i sztuki wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{G1} – księgozbiór bibliotek w woluminach na 1000 mieszkańców (S),
- X_{G2} – czytelnicy bibliotek na 1000 mieszkańców (S),
- X_{G3} – wypożyczenia biblioteczne w ciągu roku na jednego czytelnika (S).

Pomimo przeprowadzonego procesu redukcji wszystkie wyżej wymienione zmienne, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały w zbiorze cech diagnostycznych przyjętych do badania.

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie kultury i sztuki, zostały przedstawione na rys. 13 i 14.

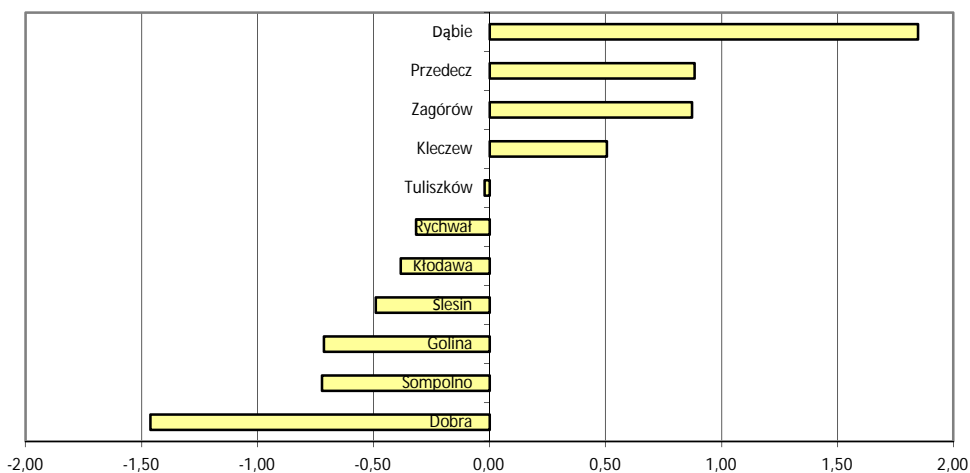
2.8. Stan i ochrona środowiska

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie stanu i ochrony środowiska wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{H1} – odsetek ludności obsługiwanej przez komunalne oczyszczalnie ścieków (S),
- X_{H2} – powierzchnia obszarów prawnie chronionych w stosunku do powierzchni ogółem w % (S),
- X_{H3} – pomniki przyrody na 100 km² (S).

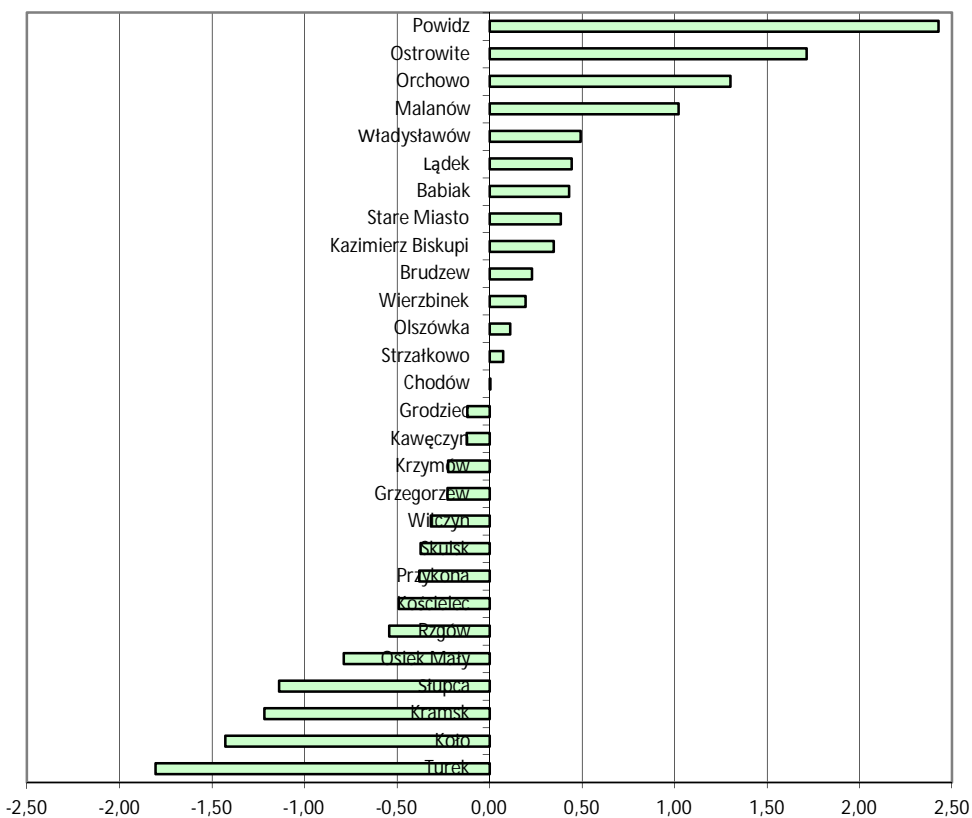
Pomimo przeprowadzonego procesu redukcji wszystkie wyżej wymienione zmienne, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały w zbiorze cech diagnostycznych przyjętych do badania.

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie stanu i ochrony środowiska, zostały przedstawione na rys. 15 i 16.



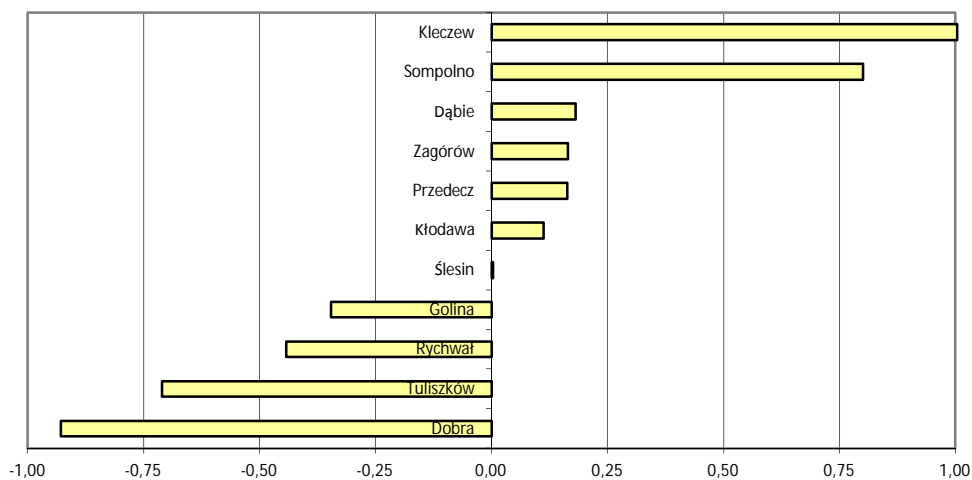
Rys. 11. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie ochrony zdrowia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



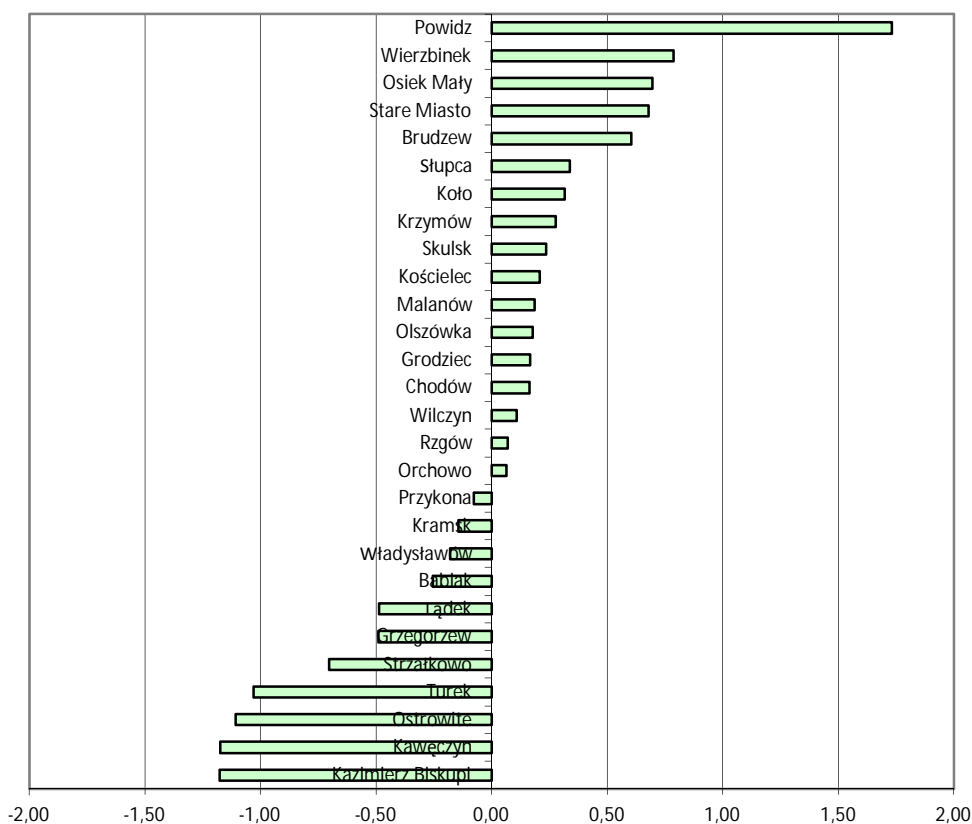
Rys. 12. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie ochrony zdrowia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



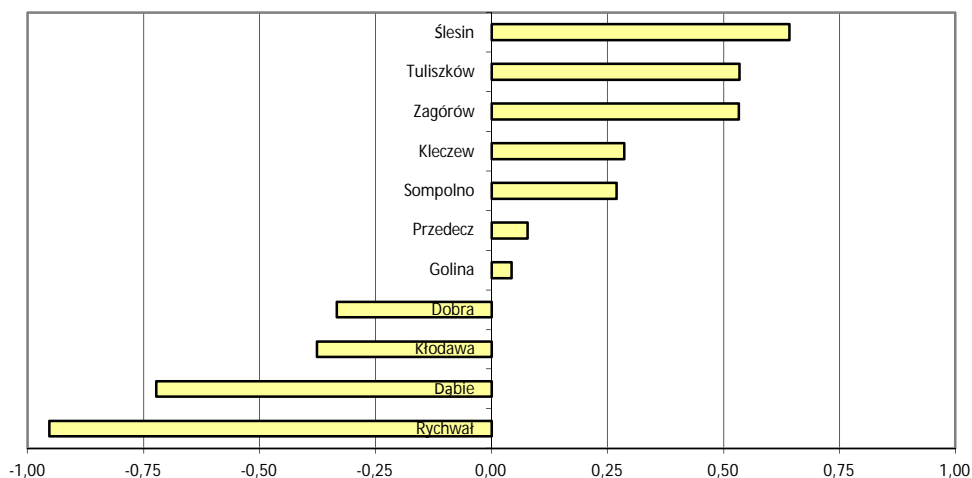
Rys. 13. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie kultury i sztuki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



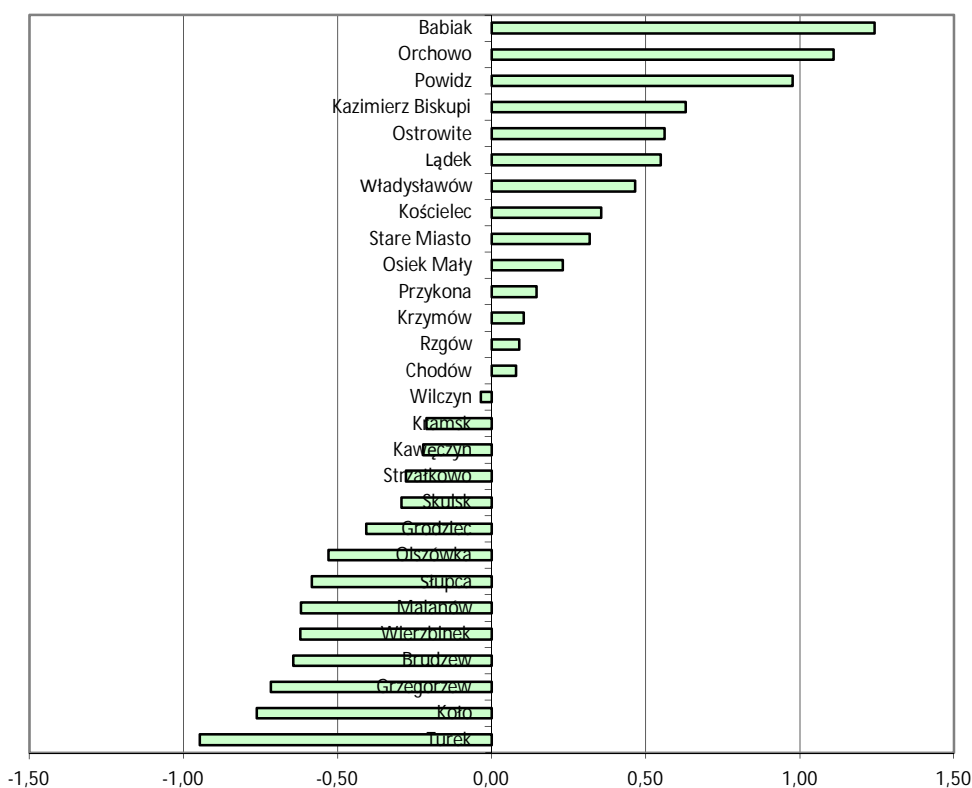
Rys. 14. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie kultury i sztuki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 15. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie stanu i ochrony środowiska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 16. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie stanu i ochrony środowiska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

2.9. Turystyka i rekreacja

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie turystyki i rekreacji wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{11} – powierzchnia lasów w stosunku do powierzchni ogółem w procentach (S),
- X_{12} – korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców (S),
- X_{13} – udzielone noclegi na 1000 mieszkańców (S).

W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne:

- w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich: X_{11} , X_{12} ,
- w odniesieniu do gmin wiejskich: X_{11} , X_{13} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie turystyki i rekreacji, zostały przedstawione na rys. 17 i 18.

2.10. Warunki mieszkaniowe

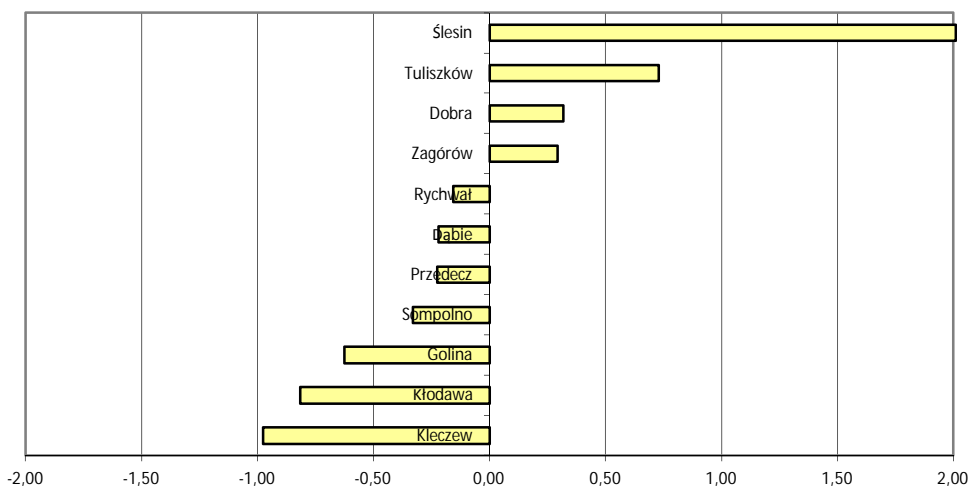
W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie warunków mieszkaniowych wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{J1} – liczba osób na jedno mieszkanie (D),
- X_{J2} – przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m^2 (S),
- X_{J3} – powierzchnia użytkowa mieszkania w m^2 na osobę (S),
- X_{J4} – odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg (S),
- X_{J5} – odsetek mieszkań wyposażonych w toaletę sputkiwaną (S),
- X_{J6} – odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę (S),
- X_{J7} – odsetek mieszkań wyposażonych w CO (S).

W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne:

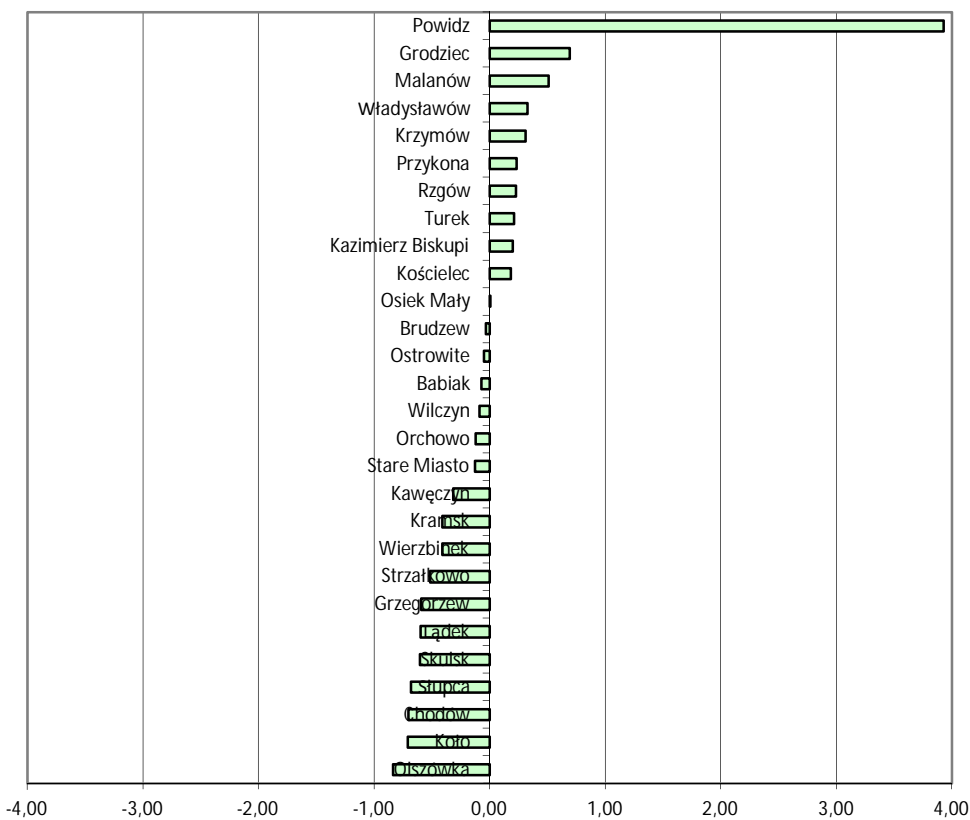
- w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich: X_{J1} , X_{J6} ,
- w odniesieniu do gmin wiejskich: X_{J1} , X_{J2} , X_{J3} , X_{J5} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie warunków mieszkaniowych, zostały przedstawione na rys. 19 i 20.



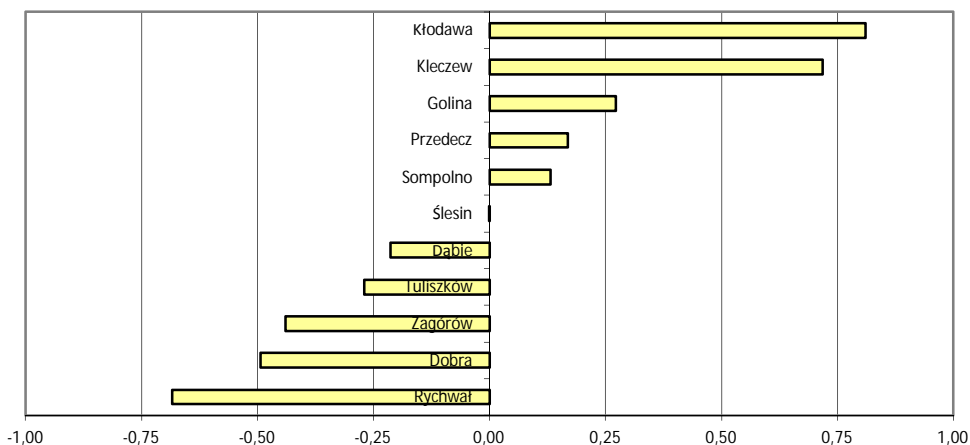
Rys. 17. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie turystyki i rekreacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



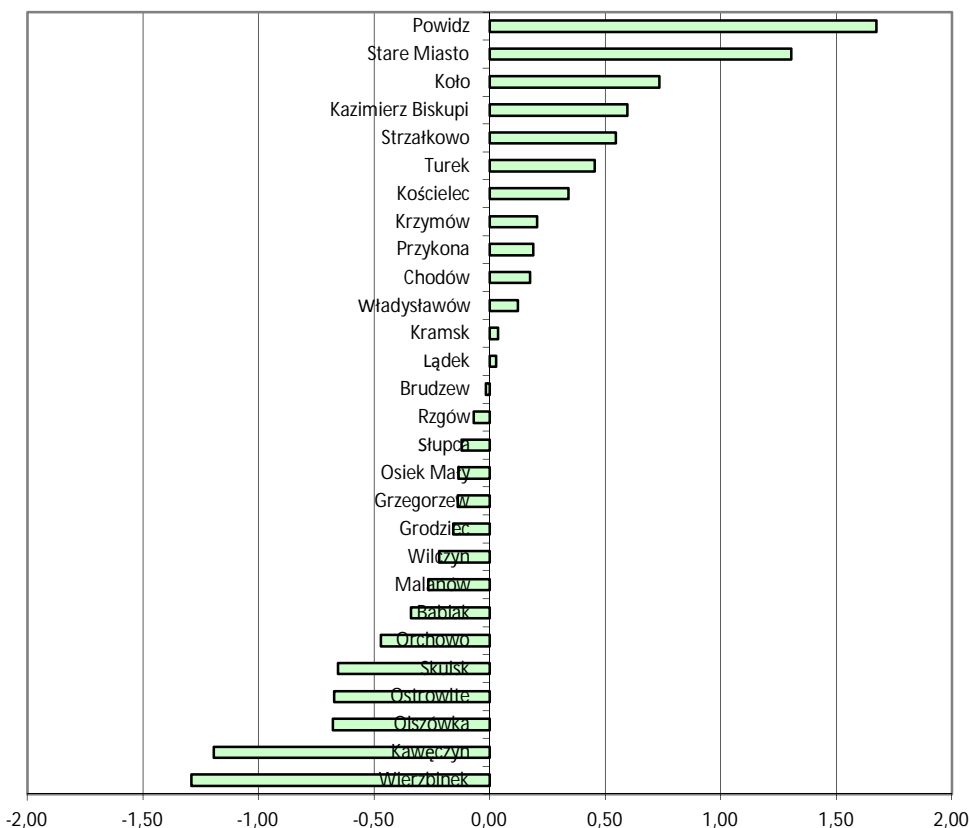
Rys. 18. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie turystyki i rekreacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 19. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie warunków mieszkaniowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 20. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie warunków mieszkaniowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

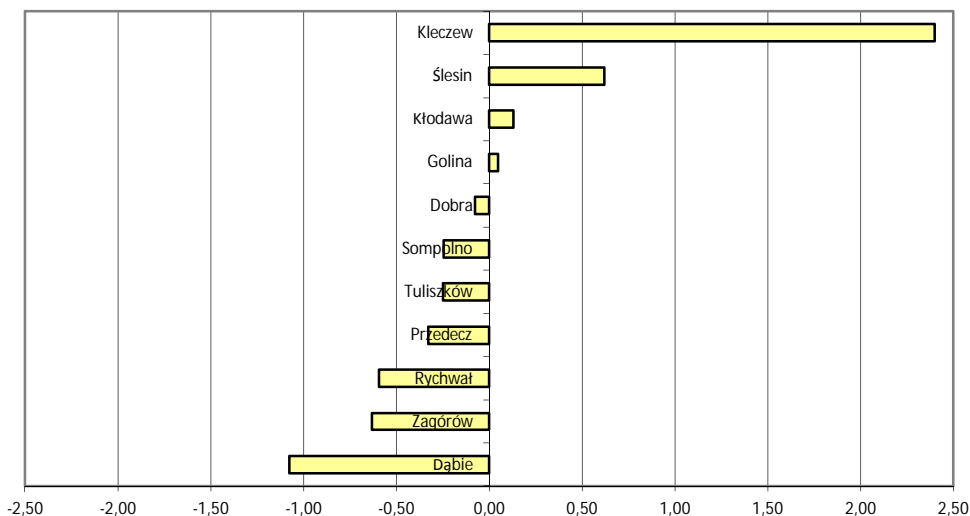
2.11. Kondycja finansowa

W celu ustalenia poziomu rozwoju gmin podregionu konińskiego w zakresie kondycji finansowej wyłoniono wstępnie następujące zmienne:

- X_{K1} – dochody budżetowe gminy w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_{K2} – dochody własne gminy w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_{K3} – dochody podatkowe gminy w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_{K4} – dochody gminy z udziału w podatkach dochodowych w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_{K5} – udział wydatków inwestycyjnych gminy w wydatkach budżetowych ogółem w procentach (S),
- X_{K6} – wydatki inwestycyjne gminy w zł na jednego mieszkańca (S).

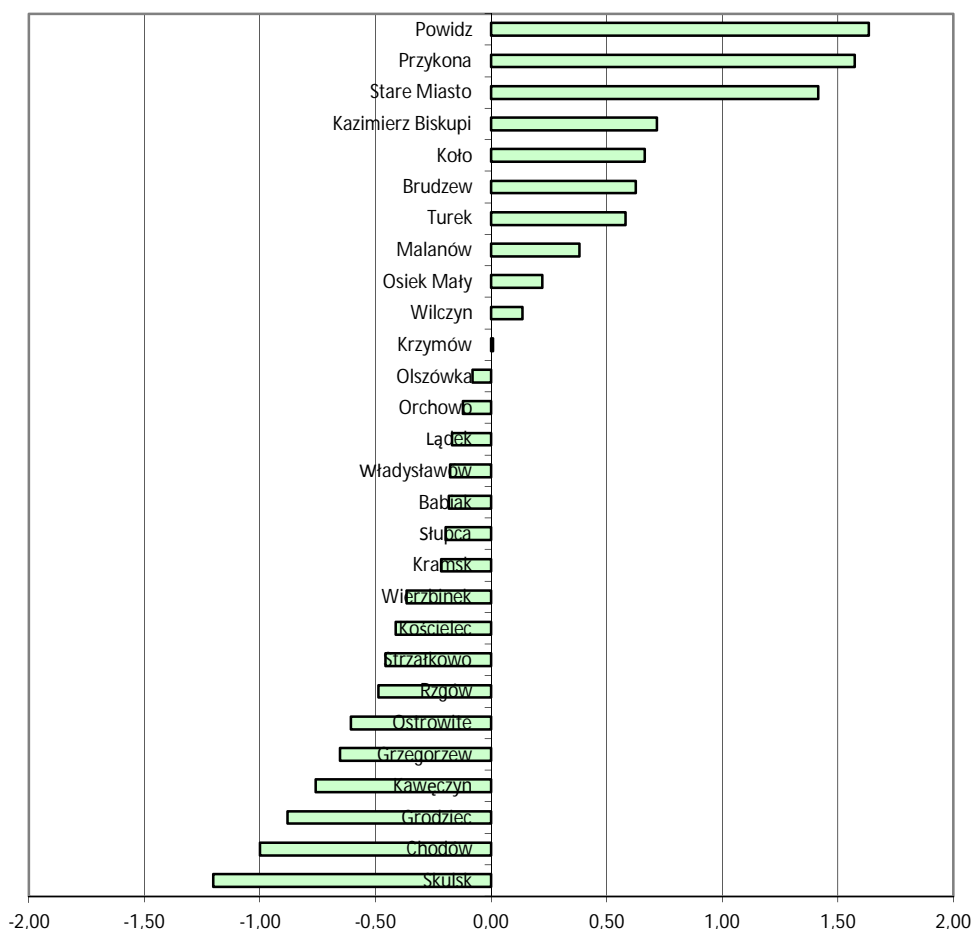
W wyniku przeprowadzonego procesu redukcji w zbiorze zmiennych przyjętych do badania, zarówno w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, pozostały ostatecznie następujące cechy diagnostyczne: X_{K2} , X_{K4} , X_{K5} .

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju w zakresie kondycji finansowej, zostały przedstawione na rys. 21 i 22.



Rys. 21. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego w zakresie kondycji finansowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



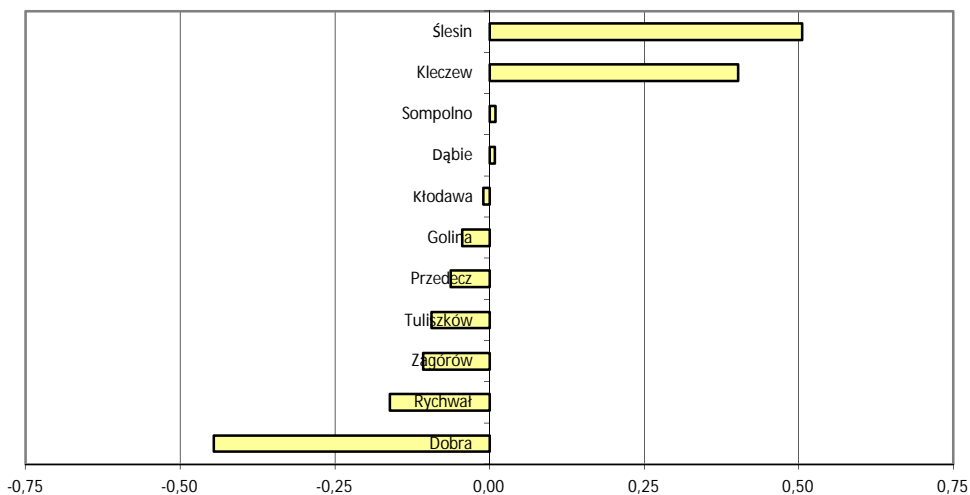
Rys. 22. Poziom rozwoju gmin wiejskich podregionu konińskiego w zakresie kondycji finansowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

3. Ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin

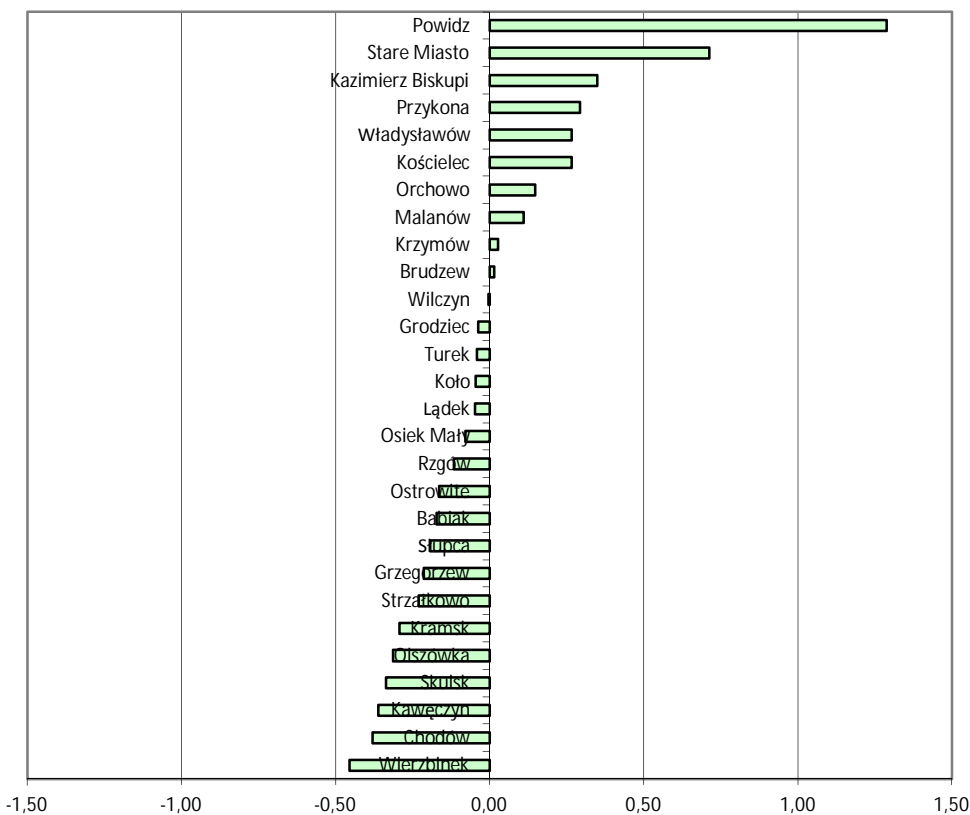
Obliczone syntetyczne mierniki dla poszczególnych aspektów rozwoju pozwoliły na ustalenie ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego. Uzyskane wyniki świadczą o istotnym ich zróżnicowaniu pod względem poziomu rozwoju. W kategorii gmin miejsko-wiejskich na przeciwległych biegunach znalazły się gmina Ślesin (z wartością miernika na poziomie 0,506) i gmina Dobra (-0,446), natomiast wśród gmin wiejskich: gmina Powidz (1,290) i gmina Wierzbiniek (-0,454).

Rezultaty liniowego uporządkowania badanych gmin, dokonanego na podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego, zostały przedstawione na rys. 23 i 24.



Rys. 23. Ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.



Rys. 24. Ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich podregionu konińskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

4. Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego gmin

W celu wskazania czynników mających zasadniczy wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy gmin, a więc czynników determinujących ich miejsce na zaprezentowanych wykresach, obliczono współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy wartościami cech diagnostycznych przyjętych do badania a wartościami syntetycznych mierników rozwoju w odniesieniu do wybranych aspektów (tabela 1)²⁴. Ponadto ustalono siłę zależności pomiędzy wartościami mierników dla wybranych aspektów rozwoju a kształtowaniem się syntetycznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego gmin (tabela 2) oraz siłę zależności pomiędzy poszczególnymi aspektami rozwoju (tabela A 2).

Tabela 1. Wpływ wartości cech diagnostycznych na wartość syntetycznych mierników rozwoju gmin w wybranych aspektach (współczynniki korelacji Pearsona)

Cecha diagnostyczna	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
A. Sytuacja demograficzna		
X_{A1}	-0,789	-0,897
X_{A2}	–	0,761
X_{A3}	0,789	0,702
B. Aktywność gospodarcza		
X_{B1}	0,536	–
X_{B2}	–	0,702
X_{B3}	0,429	0,772
X_{B5}	-0,565	-0,420
C. Aktywność społeczna		
X_{C1}	0,621	0,800
X_{C2}	0,621	0,800
D. Zagospodarowanie infrastrukturalne		
X_{D1}	0,761	0,691
X_{D2}	0,905	0,741
X_{D3}	0,768	0,746
E. Oświata i wychowanie		
X_{E1}	0,439	0,467
X_{E2}	-0,533	-0,479
X_{E3}	-0,483	-0,612
X_{E4}	-0,429	-0,563
X_{E5}	-0,292	-0,274
F. Ochrona zdrowia		
X_{F1}	0,898	0,893
X_{F2}	0,898	0,893
G. Kultura i sztuka		
X_{G1}	0,837	0,742
X_{G2}	0,606	0,752
X_{G3}	0,231	0,439
H. Stan i ochrona środowiska		

²⁴ Współczynnik korelacji Pearsona przyjmuje wartości z przedziału <-1;1>. Im bezwzględna wartość wskaźnika jest bliższa jedności, tym zależność jest silniejsza i odwrotnie. Zob. Statystyka, red. J. Paradysz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 230.

X_{H1}	0,464	0,482
X_{H2}	0,599	0,699
X_{H3}	0,458	0,568
I. Turystyka i rekreacja		
X_{I1}	0,798	0,858
X_{I2}	0,798	–
X_{I3}	–	0,858
J. Warunki mieszkaniowe		
X_{J1}	-0,459	-0,407
X_{J2}	–	0,447
X_{J3}	–	0,934
X_{J5}	–	0,733
X_{J6}	0,459	–
K. Kondycja finansowa		
X_{K2}	0,935	0,798
X_{K4}	0,840	0,671
X_{K5}	0,832	0,696

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

Tabela 2. Zależności między wybranymi aspektami rozwoju a ogólnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego (współczynniki korelacji Pearsona)²⁵

<i>Aspekt rozwoju</i>	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
A. Sytuacja demograficzna	0,578	0,317
B. Aktywność gospodarcza	-0,004	0,432
C. Aktywność społeczna	-0,255	0,478
D. Zagospodarowanie infrastrukturalne	0,831	0,181
E. Oświata i wychowanie	-0,025	0,401
F. Ochrona zdrowia	0,228	0,479
G. Kultura i sztuka	0,629	0,414
H. Stan i ochrona środowiska	0,457	0,477
I. Turystyka i rekreacja	0,210	0,801
J. Warunki mieszkaniowe	0,531	0,768
K. Kondycja finansowa	0,639	0,757

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

Otrzymane wyniki wskazują, że w przypadku gmin miejsko-wiejskich podregionu konińskiego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest najsilniej skorelowany z sytuacją w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego, kultury i sztuki oraz kondycją finansową. Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że im wyższe dochody własne gminy osiągają, tym większy udział w wydatkach budżetowych stanowią wydatki inwestycyjne, a w konsekwencji następuje rozbudowa infrastruktury technicznej – w szczególności sieci kanalizacyjnej. Z kolei rozwój gmin wiejskich zależy przede wszystkim od sytuacji w zakresie turystyki i rekreacji, warunków mieszkaniowych oraz kondycji finansowej. Moż-

²⁵ W tabeli 2 i tabeli A2 pogrubioną czcionką oznaczono statystycznie istotne zależności na poziomie istotności $\alpha=0,05$. Zob. szerzej: B. Pułaska-Turyna, *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2011, ss. 338-339.

na by zatem wysunąć wnioski, być może dość daleko idący, że im lepszymi walorami turystycznymi dysponują gminy, tym więcej turystów zatrzymuje się dłużej niż na jeden dzień w tych gminach i korzysta z noclegów – w dużej mierze w kwaterach prywatnych, co tym samym z jednej strony przekłada się na poprawę sytuacji finansowej poszczególnych gospodarstw domowych, której wyrazem jest polepszenie warunków mieszkaniowych poprzez zwiększenie powierzchni użytkowej, z drugiej natomiast na poprawę sytuacji finansowej gmin w postaci wzrostu dochodów własnych.

Zakończenie

Rezultaty przeprowadzonego badania pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków i spostrzeżeń. Należy zauważyć, że podstawowym czynnikiem determinującym ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin podregionu konińskiego jest ich kondycja finansowa, która przekłada się na poprawę zagospodarowania infrastrukturalnego, a w konsekwencji na poprawę warunków mieszkaniowych ludności. Potwierdzają to wyniki obliczeń zawarte w tabeli A2. Nie można natomiast jednoznacznie stwierdzić, że poziom rozwoju badanych gmin jest zdeterminowany wyłącznie ich położeniem geograficznym, rozumianym jako odległość od większego ośrodka miejskiego. Co prawda wśród gmin charakteryzujących się wysokim poziomem rozwoju (zarówno w poszczególnych aspektach, jak i ogółem) zazwyczaj dominują gminy bezpośrednio sąsiadujące z centrum powiatu lub podregionu, natomiast wśród gmin o niskim poziomie rozwoju przeważają gminy usytuowane na peryferiach powiatu lub podregionu, to jednak istnieją wyjątki od tej reguły, czego najlepszym przykładem jest gmina Powidz. Nie jest optymistyczne, że gminy o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego powyżej średniej dla całej zbiorowości, obejmują zaledwie 35% powierzchni podregionu konińskiego, a zamieszkuje je 37% ogółu ludności.

Należy jednoznacznie podkreślić, że rezultaty przeprowadzonego badania należy traktować z pewną dozą ostrożności. W ramach poszczególnych aspektów rozwoju nie uwzględniono bowiem niektórych zmiennych, które mogą wpływać na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Jak już wspomniano, w badaniu oparto się wyłącznie na ogólnodostępnych informacjach GUS dla poziomu gminnego (NTS-5). Należy jednak w tym miejscu zasygnalizować, że w badaniach społeczno-ekonomicznych dotyczących jednostek terytorialnych z reguły konieczny jest kompromis między zbiorem informacji, które podmiot przeprowadzający analizę chciałby uwzględnić a zbiorem informacji, które są dostępne. Niemniej jednak, zdaniem autora, pomimo ewentualnych przesunięć jeśli chodzi o pozycje poszczególnych gmin podregionu konińskiego, po uwzględnieniu dodatkowych zmiennych, zasadniczy obraz zróżnicowania ich rozwoju w skali podregionu konińskiego został uchwycony. Rezultaty przeprowadzonego badania mogą zatem stanowić punkt wyjścia do dyskusji i dalszych analiz, które warto poszerzyć chociażby o badania opinii mieszkańców poszczególnych gmin na temat jakości życia, a nade wszystko mogą, w opinii autora, stanowić inspirację dla decydentów gminnych do doskonalenia zarządzania w lokalnym samorządzie.

Bibliografia

- Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl>
- Bąk I., Sompolska-Rzechuła A., *Jakość życia i aktywność mieszkańców województwa zachodniopomorskiego*, Wiadomości Statystyczne 2007, nr 8.
- Bąk I., Sompolska-Rzechuła A., *Wielowymiarowa analiza porównawcza jakości środowiska naturalnego w ujęciu wojewódzkim*, Wiadomości Statystyczne 2005, nr 9.
- Cierpiat-Wolan M., Wojnar E., *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Wiadomości Statystyczne 2001, nr 10.
- Gorzela G., *Planowanie rozwoju lokalnego (omówienie książki E. Blakley'a: Planning Local Economic Development)*, Studia Regionalne i Lokalne 1992, nr 7.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989.
- Hellwig Z., *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielocechowych obiektów gospodarczych*, w: *Metody i modele ekonomiczno-matematyczne w doskonaleniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, W. Welfe (red.), PWE, Warszawa 1981.
- Malina A., Malina P., *Determinanty rozwoju regionalnego Polski*, Wiadomości Statystyczne 2005, nr 10.
- Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
- Nowińska-Łażniewska E., *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- Pułaska-Turyńska B., *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 listopada 2007 roku w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1573.
- Sobczyk M., *Syntetyczny miernik jakości środowiska przyrodniczego*, w: *Klasyfikacja i analiza danych. Problemy teoretyczne. Taksonomia*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1995.
- Statystyka*, red. J. Paradysz, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005.
- Strahl D., *Metody programowania rozwoju infrastruktury komunalnej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1986.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, D. Strahl (red.), Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Zimny A., *Na skraju województwa – regres, stagnacja czy postęp?*, w: *Prawno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Cz. Nowak, M. Szczerbińska-Byrska (red.), Wydawnictwo PWSZ w Tarnowie, Tarnów 2011.
- Zimny A., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych*, Świat Nieruchomości 2009, nr 67.
- Zimny A., *Społeczno-gospodarcze zróżnicowanie gmin regionu konińskiego*, w: *Rocznik Koniński*, Tom 16, M. Szczepaniak (red.), Wydawnictwo PWSZ w Koninie, Konin 2007.
- Zimny A., *Taksonomiczna analiza atrakcyjności turystycznej powiatów Wielkopolski*, w: *Wybrane aspekty kultury fizycznej w badaniach naukowych*, J. Kwieciński i M. Tomczak (red.), Wydawnictwo PWSZ w Koninie, Konin 2010.

Tabela A 1. Podstawowe informacje na temat gmin podregionu konińskiego w 2010 roku

Gmina	Powierzchnia (w km ²)	Ludność ²⁶
Gminy miejsko-wiejskie		
Dąbie	130	6 436
Dobra	132	6 296
Golina	99	11 600
Kleczew	110	9 910
Kłodawa	129	13 183
Przedecz	76	4 200
Rychwał	118	8 300
Sompolno	137	10 467
Ślesin	146	13 875
Tuliszków	150	10 526
Zagórów	160	9 079
Gminy wiejskie		
Babiał	134	7 903
Brudzew	112	5 973
Chodów	78	3 335
Grodzic	118	5 248
Grzegorzew	73	5 599
Kawęczyn	101	5 241
Kazimierz Biskupi	108	11 112
Koło	103	7 300
Kościelec	105	6 729
Kramsk	132	10 422
Krzymów	92	7 354
Lądek	99	5 706
Malanów	107	6 481
Olszówka	82	4 614
Orchowo	98	3 925
Osiek Mały	87	6 002
Ostrowite	104	5 207
Powidz	81	2 092
Przykona	111	4 299
Rzgów	105	7 002
Skulsk	85	6 205
Słupca	144	9 110
Stare Miasto	98	11 207
Strzałkowo	142	9 371
Turek	109	8 368
Wierzbiniek	147	7 416
Wilczyn	83	6 347
Władysławów	91	7 992

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

²⁶ Według faktycznego miejsca zamieszkania w dniu 31 grudnia 2010 roku.

Tabela A 2. Macierz korelacji między wybranymi aspektami rozwoju (współczynniki korelacji Pearsona)

Aspekt rozwoju	Gminy miejsko-wiejskie										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
A	1,00	-0,18	-0,40	0,66	-0,14	-0,31	0,07	0,46	0,36	0,15	0,33
B	-0,18	1,00	0,15	0,09	0,01	-0,07	-0,21	-0,47	0,00	0,11	-0,21
C	-0,40	0,15	1,00	-0,59	-0,25	0,53	-0,16	-0,37	0,29	-0,70	-0,68
D	0,66	0,09	-0,59	1,00	0,27	-0,24	0,49	0,28	0,04	0,66	0,69
E	-0,14	0,01	-0,25	0,27	1,00	-0,12	0,11	-0,60	-0,55	0,18	0,29
F	-0,31	-0,07	0,53	-0,24	-0,12	1,00	0,41	-0,05	-0,16	0,02	-0,18
G	0,07	-0,21	-0,16	0,49	0,11	0,41	1,00	0,25	-0,38	0,60	0,44
H	0,46	-0,47	-0,37	0,28	-0,60	-0,05	0,25	1,00	0,43	0,22	0,38
I	0,36	0,00	0,29	0,04	-0,55	-0,16	-0,38	0,43	1,00	-0,48	-0,15
J	0,15	0,11	-0,70	0,66	0,18	0,02	0,60	0,22	-0,48	1,00	0,63
K	0,33	-0,21	-0,68	0,69	0,29	-0,18	0,44	0,38	-0,15	0,63	1,00
Aspekt rozwoju	Gminy wiejskie										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
A	1,00	0,40	-0,23	0,26	-0,05	-0,26	-0,21	0,12	0,06	0,37	0,34
B	0,40	1,00	-0,05	0,04	0,36	-0,13	-0,02	-0,09	0,14	0,60	0,38
C	-0,23	-0,05	1,00	-0,19	0,50	0,32	0,26	0,20	0,52	0,16	0,10
D	0,26	0,04	-0,19	1,00	-0,38	-0,05	-0,20	-0,04	-0,10	0,13	0,41
E	-0,05	0,36	0,50	-0,38	1,00	-0,02	0,25	-0,04	0,30	0,42	0,18
F	-0,26	-0,13	0,32	-0,05	-0,02	1,00	0,18	0,60	0,53	0,06	0,15
G	-0,21	-0,02	0,26	-0,20	0,25	0,18	1,00	0,04	0,44	0,29	0,34
H	0,12	-0,09	0,20	-0,04	-0,04	0,60	0,04	1,00	0,38	0,21	0,16
I	0,06	0,14	0,52	-0,10	0,30	0,53	0,44	0,38	1,00	0,52	0,50
J	0,37	0,60	0,16	0,13	0,42	0,06	0,29	0,21	0,52	1,00	0,65
K	0,34	0,38	0,10	0,41	0,18	0,15	0,34	0,16	0,50	0,65	1,00

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS, 2010.

CZĘŚĆ II

Raporty i komunikaty samorządów lokalnych
oraz instytucji z nimi współpracujących

INWESTUJEMY W PRZYSZŁOŚĆ – PROJEKTY I DOŚWIADCZENIA GMINY PRZYKONA

Ewa Dygas

Wstęp

Gmina Przykona leży na obszarze Wielkich Dolin, środkowej części Niziny Polskiej, a dokładniej rzecz ujmując – na Nizinie Wielkopolsko-Kujawskiej. Terytorialnie graniczy z województwem łódzkim i powiatem uniejowskim. Zlokalizowana jest przy drodze krajowej nr 72 Łódź-Uniejów-Turek-Konin-Poznań, nad rzeką Teleszyną oraz sąsiaduje z gminami Dobra, Uniejów, Brudzew i Turek. Gmina Przykona ma 18 sołectw, w skład których wchodzi 33 miejscowości, zamieszkane przez 4 356 osób. Powierzchnia gminy wynosi ogółem 11 093 ha, z czego 6 500 ha to grunty rolne. Podstawowym źródłem gospodarki jest rolnictwo, które jest prowadzone na około 58% powierzchni gminy, na glebach o niskiej bonitacji. Mieszkańcy zajmują się pracą w gospodarstwach rolnych, a dodatkowo zatrudniają się w przemyśle, handlu i usługach.

Infrastruktura techniczna gminy jest dobrze rozwinięta. Łączna długość dróg z nawierzchnią asfaltową wynosi 107,7 km, a z nawierzchnią żwirową – 14,5 km. Istotną pozycję wśród inwestycji zajmuje gospodarka wodno-ściekowa. Gmina jest zwodociągowana w stu procentach – stan sieci wodociągowych, o długości 119 km, należy ocenić jako dobry. Znajdują się tu cztery stacje wodociągowe. System odprowadzania i oczyszczania ścieków tworzą trzy oczyszczalnie, a także, wybudowany w 2009 roku, kolektor tłoczny, który przerzuca ponad 50% ścieków do oczyszczalni w pobliskim Turku. Do zbiorczych sieci kanalizacyjnych podłączonych jest prawie 90% gospodarstw gminy. Wszystkie mają energię elektryczną, a nowo powstałe nie mają problemu z podłączeniem się do sieci.

Bazę oświatową gminy tworzą Zespół Szkół w Przykonie (szkoła podstawowa, gimnazjum i przedszkole) oraz szkoły podstawowe w Boleszczynie i Sarbicach. Wszystkie szkoły mają pracownie komputerowe, biblioteki, świetlice, sale gimnastyczne i boiska sportowe.

Instytucjami upowszechniającymi w gminie kulturę są Gminna Biblioteka Publiczna w Przykonie i jej filia w Radyczynach oraz Gminny Ośrodek Kultury w Przykonie. Zamierzeniem władz gminnych jest budowanie społeczeństwa informacyjnego. Utworzono dwa publiczne punkty dostępu do internetu, z dwoma centrami kształcenia oraz czytelnią internetową, zlokalizowaną w Gminnej Bibliotece Publicznej.

Aktywność gminy w zakresie pozyskiwania pozabudżetowych źródeł finansowania jest skuteczna. Fundusze przeznaczane są na finansowanie rozwoju lokalnego, a głównymi ich źródłami były lub są: Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Powiatowy Urząd Pracy w Turku, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Europejski Fundusz Społeczny. Zdobyte środki przeznaczane są na infrastrukturę techniczną i społeczną gminy, rekultywację terenów zdegradowanych, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, rozbudowę bazy oświatowej i edukację dzieci i młodzieży.

Celem artykułu jest przedstawienie sposobu zarządzania oraz prowadzenia przez władze gminy Przykona polityki prorozwojowej. Władze gminne podejmują starania, aby wykorzystać zasoby lokalne i doprowadzić do tzw. rozwoju trójkierunkowego.

Pierwszym kierunkiem jest przemysł, który jest obecnie bardzo słabo rozwinięty. Na terenie gminy funkcjonuje około 150 podmiotów gospodarczych, a rodzaj prowadzonej przez te podmioty działalności jest zróżnicowany. Zazwyczaj są to firmy jednoosobowe. W północno-wschodniej części gminy występują złoża węgla brunatnego, które są eksploatowane metodą odkrywkową przez Kopalnię Węgla Brunatnego „Adamów”, z siedzibą w Turku. Przewidywany okres eksploatacji sięga 2020 roku. W związku z tym władze gminy podejmują działania, aby pozyskać inwestorów zainteresowanych terenami, które w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego gminy są przeznaczone pod aktywizację gospodarczą. Powierzchnia tych terenów wynosi 55 ha, z czego 50% stanowi własność gminy.

Turystyka to drugi kierunek, z którym gmina wiąże swój rozwój. Doskonałym przykładem jest zbiornik wodny „Przykona”, utworzony w 2004 roku w ramach rekultywacji terenów pokopalnianych. Na terenie gminy istnieje również kompleks leśny, zajmujący 26% powierzchni, który przebiega wzdłuż północno-wschodniej części gminy, przez wsie Trzysmsze i Ewinów. Lasy znajdują się prawie w całości na obszarze krajoobrazu chronionego. Tereny te są przeznaczone do uprawiania wszelkich form turystyki i są doskonałą alternatywą do wyboru miejsca wypoczynku.

Trzecim kierunkiem jest rozwój rolnictwa i dostosowanie jego struktury do wymagań rynku zewnętrznego. Jego celem jest upowszechnienie efektywnego gospodarowania zasobami oraz zintegrowanie rolników wokół idei tworzenia grup producenckich i uzyskanie ich większego zaangażowania w tworzenie tych grup. Działania są skierowane przede wszystkim do ludzi młodych (również młodzieży szkolnej). Gmina może

wspomagać rolników jedynie poprzez organizowanie i pośredniczenie w różnego rodzaju przedsięwzięciach edukacyjnych.

1. Polityka prorozwojowa i absorpcja środków europejskich

Głównymi założeniami polityki inwestycyjnej gminy Przykona jest zrównoważony, trójkierunkowy rozwój, wykorzystujący w jak największym stopniu zasoby lokalne i uwzględniający obecny stan zagospodarowania przestrzennego poprzez:

- przygotowanie w sołectwach Dąbrowa i Radyczyny obszarów dogodnych do uprawiania rekreacji, turystyki i stworzenia działalności agroturystycznej jako alternatywnego źródła dochodu mieszkańców,
- stworzenie w sołectwach Rogów, Laski, Olszówka i Przykona warunków do rozwoju budownictwa jednorodzinnego oraz warunków do rozwoju przedsiębiorczości w miejscowościach Olszówka, Przykona i Wichertów,
- utrzymanie w sołectwach Wichertów, Smulsko, Bądków Pierwszy, Bądków Drugi, Żeroniczki rozwoju rolnictwa i dostosowanie struktury rolnictwa do wymagań rynku zewnętrznego,
- wzmocnienie infrastruktury komunalnej i społecznej czyniącej gminę otwartą na potrzeby mieszkańców¹.

2. Rozwój turystyki

Zadaniem planu rozwoju lokalnego jest poszerzenie katalogu dostępnych dóbr. Rozwój rekreacji, sportu i wypoczynku sprawia, że powstaje nowy obszar aktywności ekonomicznej, który jest przeznaczony nie tylko dla mieszkańców gminy, lecz stanowi także nową ofertę dla osób pragnących skorzystać z wypoczynku na terenie gminy. W programie tym istotne jest stworzenie elementów spójnej i długofalowej polityki wykorzystania lokalnych zasobów w taki sposób, aby stanowiły bazę do rozwoju rekreacji i budownictwa letniskowego, przy zachowaniu istniejących zasobów środowiska naturalnego. Istotnym elementem jest objęcie zasobów stałą ochroną, aby mogły stanowić odnawialny, z punktu widzenia gospodarczego, zasób gminy. Dotyczy to między innymi rozwoju terenów pokopalnianych.

W ramach budowania wizerunku gminy rekreacyjnej realizowane są trzy działania:

- zagospodarowanie terenów wokół powstającego zbiornika wodnego pod zabudowę letniskową, rekreacyjną i sportową,
- tworzenie zintegrowanego systemu informacji – czytelna gmina,
- inicjowanie działań promujących wypoczynek i rekreację w gminie.

Celem pierwszego działania jest zwiększenie atrakcyjności gminy jako ośrodka letniego wypoczynku i rekreacji. Jest to proces ciągły, konsekwentnie realizowany w kolejnych latach. Od 2004 do 2006 roku wybudowano na terenach rekreacyjnych, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), wodociąg, o

¹ Strategia Rozwoju Gminy Przykona, sierpień 2000 roku.

długości 4,55 km, w miejscowości Zimotki oraz kanalizację o długości 4,86 km. Ze środków własnych wybudowano parkingi. Z funduszy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 (działanie Odnowa i rozwój wsi) zagospodarowano teren nad zbiornikiem wodnym „Przykona”. Wybudowano ścieżki pieszo-rowerowe, o długości 1,4 km, z sześcioma miejscami wypoczynku, miejscem na ognisko, boiskiem do gry w koszykówkę i siatkówkę plażową oraz pomostem rekreacyjnym z wyznaczonym miejscem do kąpiel i plażą. W ramach osi 4 „Leader” wybudowano ścieżkę pieszo-rowerową Psary-Zimotki, o długości 1,75 km, i przygotowano teren biwakowy na powierzchni jednego hektara. Dotychczasowe działania w znacznym stopniu podniosły atrakcyjność rekreacyjno-wypoczynkową gminy. W dalszych planach przewidywana jest na terenach letniskowych budowa ulic, budowa dwóch pomostów oraz stacji żeglarsko-harcerskiej, w celu stworzenia warunków do uprawiania sportów wodnych.

Drugie działanie ukierunkowane jest na zaistnienie gminy na rekreacyjnej mapie Polski, stworzenie jasnego systemu lokalnej informacji o bazie rekreacyjno-letniskowej. Zadania obejmują opracowanie programu komputerowej i lokalnej informacji wizualnej dla turystów i przyjezdnych oraz ich wdrożenie, a także utworzenie sezonowego punktu informacji o bazie wypoczynku. Zadania z powyższego zakresu są w trakcie realizacji.

Działania promujące w gminie wypoczynek i rekreację są realizowane od 2002 roku. Lokalna Grupa Działania Turkowska Unia Rozwoju TUR, której gmina Przykona jest członkiem, organizowała m.in. szkolenia z agroturystyki. W celu ułatwienia mieszkańcom dostępu do informacji, na terenie gminy uruchomiono dwa centra kształcenia, które powstały w ramach środków SPO RZL 2004-2006. LGD Turkowska Unia Rozwoju TUR opracowała dokument strategiczny – Lokalną Strategię Rozwoju, która opisuje działania związane z rozwojem rekreacji i turystyki na obszarze gminy. Na podstawie LSR i zawartych w niej kryteriów mogą być finansowane ze środków PROW 2007-2013 (oś 4 Leader, działania: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”) projekty dotyczące rozwoju agroturystyki, rekreacji i sportu. Działania te ukierunkowane są na rozwój gminy i stwarzają alternatywę dla rozwoju przedsiębiorczości ukierunkowanej na rekreację i turystykę². Dalsza realizacja zadań z tego zakresu zależy w dużej mierze od prywatnych inwestorów.

3. Rozwój przedsiębiorczości

Głównymi atutami gminy Przykona, wpływającymi na przyjazność inwestycyjną, są doskonale zlokalizowane tereny pod inwestycje w pobliżu drogi krajowej nr 72 Poznań-Konin-Turek-Łódź, a także węzłów autostradowych. Można stwierdzić, że leżą one na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych i zapewniają łatwy dostęp do rynku konsumenckiego miast: Turek, Konin, Kalisz, Koło, Łódź i Poznań. Oferowane tereny są przeznaczone w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego gminy pod aktywizację gospodarczą, zabudowę letniskową oraz zabudowę o charakterze rekreacyjnym. Powierzchnia terenów inwestycyjnych pod działalność gospodarczą wynosi około 50 ha,

² Lokalna Strategia Rozwoju dla gmin Brudzew, Goszczanów, Kawęczyn, Kościelec, Malanów, Przykona, Turek, Władysławów, listopad 2011 roku.

z czego 24,07 ha stanowi własność gminy (pozostałe tereny są własnością prywatną). Maksymalna powierzchnia terenu, który jest własnością gminy wynosi, w jednym kawałku, 13,14 ha. Teren ten graniczy z działką prywatną o powierzchni 3,5 ha, ujętą w planie zagospodarowania jako tereny inwestycyjne. Za tą działką leżą kolejne tereny inwestycyjne gminy o powierzchni 10,93 ha. Tereny te znajdują się przy drodze krajowej nr 72 w miejscowościach Przykona, Kaczki Plastowe oraz Olszówka³. W miejscowościach Zimotki i Dąbrowa, w okolicach Zbiornika Wodnego „Przykona”, znajdują się atrakcyjne tereny o powierzchni ponad 40 ha, przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę lotniskową i usługi związane z rekreacją i turystyką⁴.

Tereny inwestycyjne aktywizacji gospodarczej mają pełny dostęp do energii elektrycznej, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Władze gminy wspierają inwestorów przy negocjacjach z przedsiębiorstwami dostarczającymi media. Oprócz tego Rada Gminy Przykona wprowadziła system ulg podatkowych dla przedsiębiorców inwestujących na jej terenie. Przedsiębiorcy podejmujący po raz pierwszy taką działalność przysługuje zwolnienie z podatku od nieruchomości do dwóch lat, z możliwością przedłużenia dla przedsiębiorców działających na terenie gminy i zatrudniających osoby z jej terenu do siedmiu lat⁵.

Tereny przeznaczone pod aktywizację gospodarczą, stanowiące własność gminy Przykona, zostały włączone w podstrefę Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Ponadto gmina oferuje profesjonalną obsługę administracyjną inwestycji i ograniczenie do minimum czasu załatwiania formalności administracyjno-prawnych związanych z budową czy prowadzeniem zakładu. W Urzędzie Gminy wdrożone są procedury ISO 9001:2000. Pracownicy zostali uhonorowani wyróżnieniem w programie szkoleniowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie nowoczesnego zarządzania w administracji publicznej.

4. Rozwój budownictwa jednorodzinne

Tereny pod budownictwo jednorodzinne zlokalizowane są w miejscowościach Laski i Rogów, odległych od miasta Turek o 4 km, oraz Przykona i Olszówka. Tereny te są własnością prywatną. Działania w zakresie przygotowania pod budownictwo jednorodzinne terenów w Laskach przewidziano na lata 2010-2015. Do tej pory zmodernizowano sieć wodociągową – dokonano wymiany starej sieci azbestowej na nową (z PCV). Z uwagi na to, że tereny pod budownictwo jednorodzinne są w obrocie prywatnym i nie wszystkie zostały już podzielone na działki budowlane, do poszczególnych działek nie została jeszcze doprowadzona sieć rozdzielcza. Istnieje jednak możliwość zaopatrzenia budynków w wodę z głównej sieci wodociągowej. Z kolei system odbioru ścieków na terenach jednorodzinnych odbywa się poprzez kolektor tłoczny, wybudowany w 2009 roku, który przerzuca ścieki do oczyszczalni w pobliskim Turku. Systematycznie budowana jest infrastruktura na terenach przeznaczonych pod budownictwo

³ Oferta Inwestycyjna, Przykona – 2011 rok.

⁴ Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Przykona, grudzień 2003 roku.

⁵ Uchwała nr XIV/86/07 Rady Gminy Przykona z 19 grudnia 2007 roku.

jednorodzinne we wszystkich miejscowościach do tego przeznaczonych. W miarę rozbudowy osiedli następuje uzbrojenie terenów w infrastrukturę techniczną.

5. Rozwój rolnictwa

Celem rozwoju rolnictwa jest upowszechnienie efektywnego gospodarowania zasobami oraz zintegrowanie rolników w gminie wokół idei tworzenia grup producenckich i uzyskanie ich większego zaangażowania w tworzenie tych grup. Działania są skierowane przede wszystkim do ludzi młodych (również młodzieży szkolnej). Gmina może wspomagać rolników jedynie poprzez organizowanie i pośredniczenie w różnego rodzaju przedsięwzięciach edukacyjnych oraz informowanie rolników o możliwościach, jakie dają programy pomocowe wspierające rozwój wsi polskiej. Są to działania ciągłe, realizowane m.in. poprzez udostępnienie pomieszczenia biurowego dla punktu konsultacyjnego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, a także pomoc przy wypełnianiu wniosków o dopłaty w centrach kształcenia. W ramach prowadzonej działalności zostały przeprowadzone cykle szkoleń i warsztatów dla rolników z terenu gminy, m.in. w zakresie tworzenia grup producenckich, zasad przyznawania kwot mlecznych, kursów obsługi opryskiwaczy, zasad ubiegania się o dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa i modernizacji gospodarstw rolnych w ramach PROW na lata 2007-2013. Pracownik Biura Doradztwa Rolniczego służy pomocą doradcą wszystkim zainteresowanym rolnikom. Pomoc ze strony Urzędu Gminy polega m.in. na udostępnieniu pomieszczeń do przeprowadzania szkoleń, a także urządzeń biurowych (kserokopiarka, faks), pomoc w wypełnianiu różnego rodzaju wniosków, a także na inicjowaniu współpracy z organizacjami rolniczymi oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

6. Rozwój infrastruktury komunalnej

Inwestycje w sferze infrastruktury komunalnej nakierowane są na zwiększenie efektywności w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, ochrony środowiska oraz modernizacji i budowy dróg na terenie gminy Przykona.

Na obszarze gminy znajdują się drogi krajowe (13 km), powiatowe (28,9 km) oraz gminne (80,3 km), w tym 75,92 km ma nawierzchnię asfaltową. Wskaźnik gęstości dróg asfaltowych w gminie wynosi 94,54 km/100 km. Infrastruktura drogowa jest systematycznie remontowana i rozbudowywana, zarówno ze środków własnych, jak i z funduszy Unii Europejskiej. W nowym okresie programowania realizowane były inwestycje drogowe w ramach WRPO na lata 2007-2013. W ramach działania 2.2 przebudowano drogę Łaski-Rogów, o długości 4,56 km, dokonano remontu na drogach gminnych Posoka-Ewinów, na odcinku 8,6 km, i Przykona-Psary-Dąbrowa (4,47 km). Każdego roku prowadzone są prace remontowe na wszystkich drogach gminnych. To proces ciągły, który będzie kontynuowany w kolejnych latach.

W celu zapewnienia wysokiej jakości i powszechności usług komunalnych gmina dokłada wszelkich starań, aby sieć wodociągowa spełniała najwyższe parametry. Doprowadzono do całkowitego zwodociągowania wszystkich miejscowości na terenie gminy.

Na sieć wodociągową składają się cztery stacje wodociągowe oraz 119 km wodociągu, do którego przyłączonych jest 1435 gospodarstw. Dokonano modernizacji odcinków sieci wodociągowej w miejscowościach Laski, Psary (ul. Komunalna i Sportowa), Wichertów, Rogów i Olszówka. Wybudowano wodociąg na działkach rekreacyjnych w Zimotkach oraz na terenach aktywizacji gospodarczej. Dokonano modernizacji trzech stacji wodociągowych: w Dąbrowie, Laskach i Paulinowie. Wybudowano nowy wodociąg w miejscowościach Bądków Pierwszy, Bądków Drugi i Przykona. Pierwsze środki, które gmina pozyskała, pochodziły z programu SAPARD. Zmodernizowano dzięki nim wodociąg i stację wodociągową w Laskach. W latach 2004-2006 z funduszy programu ZPORR wybudowano wodociągi w miejscowościach Rogów (8,103 km) i Zimotki (4,55 km). W okresie programowania 2007-2013 gmina pozyskała środki z PROW na budowę wodociągu o długości 4,85 km w miejscowościach Bądków Pierwszy, Bądków Drugi i Przykona.

Gmina od wielu lat prowadzi działania ukierunkowane na ochronę środowiska, w wyniku których wybudowano trzy oczyszczalnie ścieków:

- typu SBR w Wichertowie (oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna), o przepustowości 106 m³/dobę,
- typu TOPAS 30 w Sarbicach i Psarach (oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna), o przepustowości 5 m³/dobę,
- typu TURBOJET EP 50 w miejscowości Laski (oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna), o przepustowości 7,2 m³/dobę.

Długość kolektora sanitarnego z przykanalikami wynosi 80,3 km, do którego podłączonych jest 881 przyłączy. Gmina pozyskała środki z programu ZPORR na budowę kanalizacji sanitarnej (4, 86 km) w miejscowości Zimotki. Z kolei ze środków pozyskanych z WFOŚiGW w Poznaniu wybudowano w miejscowościach Laski i Rogów kolektor sanitarny o długości 6,97 km, kolektor tłoczny o długości 2,52 km i przykanaliki o długości 3,76 km.

W okresie programowania 2007-2013, w ramach PROW, wybudowano kanalizację sanitarną (1,26 km) w miejscowościach Przykona i Olszówka. W 2009 roku ze środków własnych wybudowano kolektor tłoczny, który przerzuca ponad 50% ścieków do oczyszczalni w pobliskim Turku⁶.

W wyniku podejmowanych działań stan ekologiczny gminy systematycznie się poprawia. Przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska ukierunkowane zostały głównie na uzyskanie istotnej poprawy jakości wód. W tym celu podjęto działania zmierzające do budowy zbiorowego systemu odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz systemu małej retencji. Przyjęto, że podstawowym kierunkiem będzie skanalizowanie jednostek osadniczych charakteryzujących się zabudową zwartą. Odprowadzenie ścieków do lokalnych oczyszczalni ma się odbywać poprzez kanalizację sanitarną rozdzielczą, w układzie grawitacyjno-ciśnieniowym. Kontynuacją działań jest podjęcie przez Radę Gminy uchwały w sprawie regulaminu udzielania dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków. Gmina udziela wsparcia mieszkańcom zainteresowanym inwestycjami proekologicznymi poprzez dofinansowanie 90% kosztów zakupu i

⁶ Dane pochodzące z Urzędu Gminy Przykona, czerwiec 2012 roku.

montażu oczyszczalni⁷. Pierwsze umowy dotacji na budowę małych oczyszczalni zostały podpisane w 2009 roku. Podpisano ogółem 150 umów.

Rosnąca świadomość ekologiczna lokalnej społeczności oraz informacje o zagrożeniach powodowanych przez wyroby zawierające azbest sprawiły, że coraz więcej mieszkańców zainteresowało się jego usuwaniem. Gmina podjęła uchwałę w sprawie dofinansowania tych prac.

Zmiany zachodzące na rynku energetycznym mobilizują do intensyfikowania działań mających na celu znalezienie alternatywnych źródeł energii. Najistotniejszymi kryteriami, które rządzą kierunkami poszukiwań oraz doбором nowych surowców i technologii są: odtwarzalność źródeł energii, opłacalność ekonomiczna, dostępność, wpływ na środowisko naturalne oraz zdrowie ludzi. Wśród działań, które gmina prowadzi w celu wykorzystywania odnawialnych źródeł energii przez jej mieszkańców, jest wsparcie finansowe polegające na udzielaniu dotacji do inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Dotacje w wysokości 50% udzielane są na inwestycje, które mają na celu osiągnięcie poprawy stanu środowiska poprzez ograniczenie emisji spalin do atmosfery⁸. Dotychczas podpisano z mieszkańcami gminy 150 takich umów. Prowadzona jest także ekologiczna działalność edukacyjna, realizowana na terenie gminy przez pięć placówek oświatowych: przedszkole samorządowe, trzy szkoły podstawowe oraz gimnazjum.

7. Rozwój infrastruktury społecznej

Na terenie gminy funkcjonuje Zespół Szkół w Przykonie, w skład którego wchodzi: Gimnazjum im. Polskich Olimpijczyków, Szkoła Podstawowa im. Marii Konopnickiej oraz przedszkole, a także Szkoła Podstawowa w Sarbicach i Szkoła Podstawowa w Boleszczynie. Gmina obejmuje szczególną troską sferę edukacji dzieci i młodzieży. Przejawem tych działań jest ciągły rozwój bazy oświatowej. W ostatnich latach wybudowano nowoczesne gimnazjum, dwie sale sportowe, cztery boiska i trzy place zabaw. Placówki oświatowe są znakomicie zaopatrzone w pomoce naukowe, sprzęt do realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych (komputery, kserokopiarki), środki dydaktyczne (mapy, plansze, tablice), urządzenia multimedialne (projektor, kamery, aparaty cyfrowe, komputery z dostępem do internetu). Znakomicie wyposażone jest także zaplecze administracyjno-gospodarcze. W tych warunkach placówki oświatowe znakomicie spełniają swoją funkcję dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą – wspierają każdego ucznia w jego rozwoju, przyczyniają się do harmonijnego rozwoju psychofizycznego uczniów oraz rozwijają samodzielną pracę wychowanków (zajęcia pozalekcyjne, koła zainteresowań, szkolne kluby sportowe).

Placówki oświatowe odnoszą liczne sukcesy w konkursach, zawodach i programach (np. Szkoła Ucząca Się, Socrates Comenius, Bezpieczna Szkoła, Nie Ulegam, Wygraj z Astmą, Podaruj Dzieciom Słońce, Bezpieczny Dom, Podaj Książkę, Czytam, Myślę, Działam, Program Kineszkoła, Siedem Kroków, Radosny Uśmiech, Radosna Przyszłość, Animator Sportu Dzieci i Młodzieży, Europa na co Dzień, Animator Tańca Szkolnego).

⁷ Uchwała nr XXI/141/08 Rady Gminy Przykona z 5 września 2008 roku.

⁸ Uchwała nr 0007.58.2011 Rady Gminy Przykona z 31 maja 2011 roku.

Potwierdzają tym samym, że edukacja na terenie gminy Przykona prezentuje najwyższy poziom. Ponadto współfinansowanie przez gminę letniego wypoczynku dzieci i zielonych szkół powoduje, że placówki szkolne tętnią życiem także podczas wakacji, a bezrobotni znajdują zatrudnienie jako opiekunowie. Placówki wyposażone są w nowe meble, nowoczesne środki dydaktyczne i audiowizualne, sprzęt sportowy i rehabilitacyjny. Zakupiono sprzęt komputerowy, dzięki czemu dzieci mogą pracować nowoczesnymi metodami, a nauczyciele mogą wprowadzać innowacyjne metody pracy.

Dobrze wyposażone pracownie językowe pozwalają wprowadzać od klasy pierwszej (a nawet od oddziału przedszkolnego) i kontynuować naukę języków obcych – angielskiego i niemieckiego. Uczniowie mają możliwość rozwijania swoich talentów, co w rezultacie rzutuje również na aspekt wychowawczy, ponieważ szkoła przegradza się w godzinach popołudniowych w instytucję kulturalną, przyciągając uczniów z pobliskich miejscowości. Każdy uczeń znajduje tu coś dla siebie (gra na instrumentach muzycznych, zespół taneczny, kółko recytatorskie, zespół teatralny, chór dziecięcy, zajęcia rekreacyjno-sportowe, gimnastyka korekcyjna, kółko komputerowe, zespół redagujący gazetkę szkolną).

Szkoły na terenie gminy realizowały wiele programów, do którym m.in. należą: Szkoła Marzeń, Program wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, Program e-szkoła, Socrates Comenius, Comenius, Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym, Uczeń na wsi – pomoc w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne zamieszkujące na terenie gminy, Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego – Radość Tworzenia, Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego – Ekspresem do Europy. Szkoły każdego roku realizują projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dzięki kontraktom wojewódzkim gmina otrzymała dofinansowanie na zadanie Wyposażenie Szkoły Podstawowej w Sarbicach w sprzęt i urządzenia umożliwiające stosowanie TI w dydaktyce i zarządzaniu szkołą „Z technologią informacyjną w przyszłość”. Zadanie obejmowało zakup i zainstalowanie urządzeń komputerowych i telekomunikacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu e-szkoła⁹.

W zakresie pomocy społecznej gmina dokłada wszelkich starań, aby pomóc osobom potrzebującym wsparcia. Podopieczni Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej korzystają z zasiłków stałych, zasiłków okresowych i zasiłków celowych. Udzielana jest także pomoc rzeczowa w formie przekazywania produktów żywnościowych. Świadczone są usługi opiekuńcze dla osób starszych i samotnych oraz dożywianie dzieci w szkołach. GOPS współpracuje z Konińskim Bankiem Żywności, od którego otrzymuje artykuły spożywcze i które przekazuje następnie potrzebującym. W okresie świątecznym dzieci z rodzin objętych pomocą GOPS są obdarowywane paczkami. W celu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzież otrzymują stypendia szkolne.

⁹ Dane pochodzące z Zespołu Obsługi Szkół w Przykonie, czerwiec 2012 roku.

Zakończenie

Gmina Przykona w ostatnim czasie zrealizowała wiele ważnych inwestycji w ramach środków pozyskanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków krajowych. Środki unijne z pewnością wpłynęły na rozwój obszarów wiejskich, a tym samym wsparty finansowo samorząd przy realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnej. Aby zaspokoić potrzeby mieszkańców, systematycznie składane są wnioski o dofinansowanie zadań inwestycyjnych do programów UE. Obecnie złożone zostały wnioski do PROW, na lata 2007-2013, które dotyczą sfinansowania zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury społecznej.

Polityka władz gminy Przykona ma bezpośredni wpływ na życie jej mieszkańców, jak również na tworzenie klimatu rozwoju przedsiębiorczości, a także turystyki weekendowej. Ciągły i systematyczny rozwój jest możliwy poprzez odpowiednie kształtowanie budżetu, co przekłada się również na skuteczne zarządzanie. Możliwość występowania do różnych zewnętrznych podmiotów z wnioskami o wsparcie projektów inwestycyjnych, a przede wszystkim pozyskiwanie funduszy unijnych, przekłada się na rozwój lokalny, który wpływa na zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Wartości pozyskanych środków świadczą o aktywności samorządu gminy.

Zrealizowane projekty wpłynęły znacząco na atrakcyjność gospodarczą i inwestycyjną nie tylko samej gminy Przykona, ale i całego regionu. Nowa infrastruktura sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej i turystycznej gminy. Obszary aktywności ekonomicznej wpływają na wzrost atrakcyjności gminy i jej rozwój. Dla społeczności lokalnej jest to szansa na rozwinięcie własnej działalności i znalezienie zatrudnienia.

Proces zagospodarowania terenów rekreacyjno-turystycznych gminy zapoczątkował restrukturyzację gospodarstw, które zaczynają zmieniać swój profil z gospodarstw *stricto* rolniczych na agroturystyczne oraz świadczące usługi na rzecz sektora turystycznego. Zaopatrzenie terenów inwestycyjnych i rekreacyjnych w media zapewnia atrakcyjność inwestycyjną gminy, która przekłada się bezpośrednio na ożywienie sytuacji społeczno-gospodarczej.

Doskonale zlokalizowane tereny aktywizacji gospodarczej gminy wpływają na rozwój przedsiębiorczości, która prowadzi do niwelowania dysproporcji rozwojowych samorządu oraz daje społeczności lokalnej możliwość rozwinięcia własnej działalności lub znalezienie zatrudnienia. Dzięki takiej polityce zmniejsza się stopa bezrobocia, strefa ubóstwa, a w budżetach domowych środki ze źródeł socjalnych zastępowane są wynagrodzeniami. Wszystkie zmiany wynikające ze zrealizowanych planów i projektów powodują wzrost mobilności zawodowej mieszkańców gminy i stwarzają warunki do dywersyfikacji działalności gospodarczej.

W celu podniesienia ekologicznej świadomości mieszkańców gminy samorząd współpracuje z jednostkami organizacyjnymi, stowarzyszeniami i innymi podmiotami gospodarczymi. Organizuje szkolenia, wystawy, konkursy, wycieczki i spotkania proekologiczne, a artykuły o tematyce ekologicznej zamieszcza w lokalnym informatorze samorządowym „Głos Przykony”.

Dzięki inicjatywom o charakterze ekologicznym, turystycznym i gospodarczym gmina otrzymała wiele nagród i wyróżnień. Są to (w kolejności chronologicznej): wyróżnienie w Ogólnopolskim Programie Szkoleniowym Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (listopad 2003), wygrana w konkursie „Nasza Gmina w Europie” (nagroda pieniężna w wysokości 400 tys. zł, listopad 2003), wygrana w konkursie „Przyjaźni Środowisku” (grudzień 2003), wygrana w konkursie „Samorządowy HIT’ 2003 (styczeń 2004), II miejsce w konkursie „Edukacja Samorządowa” (maj 2004), wyróżnienie dla wójta gminy Mirosława Broniszewskiego jako jednego z najlepszych samorządowców wielkopolskich (maj 2004), certyfikat Gmina *Fair Play* – Certyfikowana Lokalizacja Inwestycji (wrzesień 2004), certyfikat ISO 9001:2000 (maj 2005), „Złota Setka Samorządów 2005” (czerwiec 2005), wyróżnienie dla gminy jako jednego z najlepszych samorządów według gazety „Rzeczpospolita” (lipiec 2005), „Mecenas Ekologii” (luty 2006), nagrody w I i II edycji konkursu „Teraz Polska” dla gmin (maj 2007, czerwiec 2008), Europejska Nagroda Ekologiczna (luty 2010), „Przyjazna Wieś” (grudzień 2012), „Perły Samorządu 2012”¹⁰.

¹⁰ Dane pochodzące z Urzędu Gminy Przykona, 2012 roku.

BANKOWOŚĆ SPÓŁDZIELCZA I JEJ ROLA W FINANSOWANIU SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Przemysław Józwiak

Zarządzanie wiąże się ściśle, także w samorządach lokalnych, z kwestią finansowania podejmowanych inicjatyw oraz realizowanych projektów. Niniejszy artykuł mówi o współpracy, jaką samorządy lokalne regionu konińskiego podejmują z, mającym także charakter lokalny, Bankiem Spółdzielczym w Koninie. Cześć artykułu prezentuje historyczne przesłanki tej współpracy oraz jej rzeczywisty przebieg (oferowane produkty, przedmiot współpracy, skala itd.).

Spółdzielczy sektor bankowy – rys historyczny¹

Celem towarzyszącym prekursorom spółdzielczości kredytowej (później bankowej), była z jednej strony chęć zapewnienia drobnym rzemieślnikom oraz lokalnym przedsiębiorcom tańszego źródła finansowania (na zasadzie współfinansowania), z drugiej natomiast, głównie z uwagi na ówczesne uwarunkowania (początki tej formy bankowości w Polsce przypadają na lata zaborów), te dobrowolne zrzeszenia ludzi, bo tak należy definiować spółdzielczość bankową, miały na celu utrzymanie polskiego posiadania.

Pierwszy bank spółdzielczy – Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców miasta Poznania – powstał w 1861 roku. Dziesięć lat później funkcjonowało już 45 polskich banków spółdzielczych (w Poznańskim, na Pomorzu Gdańskim oraz Górnym Śląsku).

¹ Opracowano na podstawie: T.I. Bryniarska, *Banki Spółdzielcze w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2003; M. Cendal, *Banki Spółdzielcze w Polsce*, w: *Instytucje rynku finansowego w Polsce*, A. Szelągowska (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007; T. Siudek, *Bankowość spółdzielcza w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej. Studium konkurencyjności, efektywności, organizacji, regulacji oraz perspektyw rozwoju*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2006; J. Szambelańczyk, *Strukturalne dylematy rozwoju banków spółdzielczych w Polsce*, w: *Perspektywy rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce*, M. Stefański (red.), Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2008.

Warto podkreślić, że wszystkie banki spółdzielcze miały wtedy jedną wspólną cechę – narodowy charakter oraz cel, jakim była walka ekonomiczna z zaborcami.

Szczególnym momentem w historii najnowszej spółdzielczego sektora bankowego jest rok 1989, a przede wszystkim zmiany przepisów prawnych, które były następstwem transformacji ustrojowej. Zasadnicze znaczenie miały dwa akty prawne: Prawo bankowe oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim, które wywarły decydujący wpływ na obecny kształt spółdzielczego sektora bankowego, a także zasady jego funkcjonowania. Na skutek tych zmian banki spółdzielcze zyskały uprawnienia zbliżone do uprawnień banków uniwersalnych i stały się w konsekwencji samodzielnymi, samorządowymi i samofinansującymi podmiotami prawnymi. Liczba tego typu podmiotów wynosiła wówczas 1665 (w wyniku wprowadzenia obligatoryjnych progów kapitałowych, obecnie funkcjonują w Polsce 574 banki spółdzielcze).

Bank Spółdzielczy w Koninie²

Bank Spółdzielczy w Koninie istnieje – początkowo pod nazwą Towarzystwo Oszczędnościowo-Pożyczkowe – od 19 września 1899 roku (na mocy Statutu Towarzystwa zatwierdzonego w Petersburgu przez ministerstwo finansów imperium rosyjskiego 18 września 1899 roku). Główny cel jego funkcjonowania był spójny z celami, jakie przyświecały wspomnianym już twórcom pierwszych spółdzielni kredytowych i sprowadzał się do dostarczania swoim członkom możliwości otrzymywania pożyczek na potrzeby rozwoju działalności gospodarczej. Wśród innych celów wymieniono m.in. stworzenie członkom możliwości lokowania oszczędności i pośrednictwo przy zakupie przedmiotów niezbędnych do prac gospodarczych i sprzedaży wytworów ich pracy. Ponadto bank koniński od początku swego istnienia aktywnie wspierał także lokalną społeczność i realizował tym samym jedną z funkcji spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych. Potwierdza to m.in. pismo Konińskiej Ochotniczej Straży Ogniowej z 18 marca 1909 roku z wyrazami podziękowania za przekazany datek pieniężny.

Obszar działania Banku Spółdzielczego w Koninie, poddawany na przestrzeni dziejów wielokrotnym zmianom, obejmuje dwanaście gmin powiatu konińskiego i tureckiego, a także miasta Konin i Turek. Większość spośród wskazanych gmin ma charakter typowo rolniczy (gmina Wilczyn – około 72% użytków rolnych, gmina Grodziec – około 56%, gmina Golina – około 74%, gmina Rychwał – około 80%, gmina Tuliszków – około 63%, gmina Władysławów – około 66%, gmina Przykona – około 83%, gmina Kramsk – około 75%, gmina Krzymów – około 67%). W miastach poza przemysłem wydobywczonoenergetycznym (obecnym również w kilku wspomnianych już gminach, m.in. Kazimierz Biskupi, Władysławów, Przykona) dominuje drobna przedsiębiorczość. W celu jej aktywizacji utworzona została Turecka Strefa Inwestycyjna, włączona w 2007 roku w obręb Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zdecydowana większość gmin leżących w obrę-

² Opracowano na podstawie publikacji udostępnionych przez Bank Spółdzielczy w Koninie: A. Cichy, *105 lat Banku Spółdzielczego w Koninie 1899-2004*, Bank Spółdzielczy w Koninie, Konin 2004 oraz S. Nowakowski, *Bank Spółdzielczy w Koninie 1899-2009*, Biomał, Warszawa 2009.

bie działania banku ma korzystne połączenia komunikacyjne (autostrada A-2 Poznań-Warszawa, międzynarodowa linia kolejowa E-20 Berlin-Warszawa-Moskwa, droga krajowa nr 25 Bydgoszcz-Kalisz), co wpływa na zmianę profilu gospodarczego, regionalnego i lokalnego oraz w znacznym stopniu zwiększa atrakcyjność inwestycyjną³.

Współpraca Banku Spółdzielczego w Koninie z samorządami lokalnymi⁴

Historia współpracy Banku Spółdzielczego w Koninie z jednostkami samorządu terytorialnego to także historia inicjatyw podejmowanych przez lokalne banki spółdzielcze, przyłączane do banku konińskiego w latach 90-tych ubiegłego stulecia. Pierwszym z tego typu podmiotów jest Bank Spółdzielczy w Kazimierzu Biskupim (przyłączony do banku konińskiego w 1990 roku), który funkcjonuje od 12 kwietnia 1950 roku. Teren jego działania obejmował wówczas gromady Kazimierz Biskupi (z miejscowościami: Kazimierz Biskupi, Kamienica, Daninów, Józwin, Kozarzew, Kozarzewek, Nieświastów i Władzimirów) oraz Dobrosotowo (z miejscowościami: Dobrosotowo, Anielewo, Bochlewo, Komorowo, Przytuki, Stefanowo, Cząstków i Tokarki). Bank prowadzi obsługę finansową budżetu gminy od początku swego istnienia⁵. Obecnie współpracuje z Urzędem Gminy Kazimierz Biskupi oraz podległymi mu jednostkami organizacyjnymi. Oddział w Kazimierzu Biskupim prowadzi rachunki szkół z terenu gminy (pięć jednostek), przedszkoli (trzy jednostki), gimnazjum, gminnego ośrodka pomocy społecznej, a także gminnego ośrodka kultury. Ponadto Urząd Gminy w Kazimierzu Biskupim, który korzysta z kredytów obsługiwanych przez tamtejszy oddział Banku Spółdzielczego w Koninie, finansował i finansuje szereg inwestycji służących lokalnej społeczności.

Kolejnym bankiem, który od początku swego istnienia współpracuje z lokalnym samorządem, jest przyłączony do banku konińskiego w 1992 roku Bank Spółdzielczy w Wilczynie (utworzony 18 kwietnia 1927 roku). Obecnie placówka ta obsługuje Urząd Gminy w Wilczynie oraz jednostki zależne: szkoły podstawowe, gimnazjum, bibliotekę, gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek sportu i rekreacji oraz zakład gospodarki komunalnej. Podobnie jak w przypadku innych oddziałów banku konińskiego, oddział w Wilczynie finansuje również inwestycje, modernizację oraz rozwój gospodarczy gminy.

Także banki spółdzielcze w Starym Mieście i Grodźcu (przyłączone do banku w Koninie odpowiednio w 1995 i 1999 roku) od wielu lat prowadziły i prowadzą obsługę samorządu oraz jednostek organizacyjnych gminy, w tym szkół, gminnego ośrodka pomocy społecznej oraz zakładu gospodarki komunalnej. Placówki te wspierają także działania kulturalno-oświatowe i sportowe inicjowane przez tamtejsze samorzady – głównie w formie dofinansowania.

³ Opracowano na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych urzędów gmin.

⁴ Pierwszą część rozdziału opracowano na podstawie zapisków historycznych, monografii oraz opracowań sporządzonych przez dyrektorów oddziałów, które stanowią archiwum poszczególnych placówek Banku Spółdzielczego w Koninie. Część druga sporządzona została na podstawie wewnętrznych regulacji banku.

⁵ W latach 2006-2008 obsługę, w drodze przetargu, przejął inny podmiot, aczkolwiek w tym okresie gmina prowadziła rachunki pomocnicze również w Banku Spółdzielczym w Koninie.

Oddziałem Banku Spółdzielczego w Koninie, który od lat obsługuje rachunki gminy oraz podległych jednostek: szkół podstawowych, przedszkoli, biblioteki, gminnego ośrodka kultury, miejskiego ośrodka pomocy społecznej (łącznie jedenaście jednostek budżetowych) jest również oddział w Golinie (przyłączenie do banku konińskiego nastąpiło w 1999 roku). Celem, dla którego utworzono tę spółdzielnię, było wspieranie rozwoju gospodarczego wsi przez prowadzenie działalności oszczędnościowo-pożyczkowej, świadczenie usług bankowych, krzewienie idei spółdzielczości i gospodarności oraz prowadzenie działalności społeczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej.

Bank Spółdzielczy w Rychwale (połączenie z bankiem w Koninie nastąpiło w 1999 roku) został utworzony 11 kwietnia 1950 roku. Jednostka ta obejmowała wówczas działalnością miasto Rychwał oraz gminy Dobroszyn i Grodziec. Obecnie obsługuje Urząd Miasta i Gminy w Rychwale i prowadzi rachunki bankowe przedszkola samorządowego, biblioteki, miejsko-gminnego ośrodka pomocy społecznej i dziewięciu szkół oraz udziela kredytów obrotowych i inwestycyjnych.

Początek działalności Banku Spółdzielczego w Tuliszkowie (bank przyłączono do Banku Spółdzielczego w Koninie w 1999 roku) datuje się na 1 czerwca 1929 roku. Oddział w Tuliszkowie od kilkudziesięciu lat obsługuje samorząd lokalny. Prowadzi rachunek bieżący Miasta i Gminy Tuliszków oraz jednostek budżetowych: zakładu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, miejsko-gminnego ośrodka kultury, miejsko-gminnego ośrodka pomocy społecznej, miejsko-gminnej biblioteki publicznej, zespołu ekonomiczno-administracyjnego szkół, przedszkola oraz sześciu placówek szkół podstawowych i gimnazjalnych. Urząd Gminy i Miasta w Tuliszkowie ma również kredyty w tamtejszym oddziale Banku Spółdzielczego w Koninie.

Bank Spółdzielczy w Turku (początkowo Gminna Kasa Spółdzielcza w Turku) powstał z połączenia Kas Stefczyka w Malanowie, Brudzewie oraz Władysławowie. Do Konińskiego Banku Spółdzielczego został przyłączony 1 kwietnia 1999 roku. Obecnie prowadzi bankową obsługę budżetu gminy Przykona oraz jej jednostek organizacyjnych: jednostek budżetowych, instytucji kultury, funduszy celowych i pomocniczych, dla których gmina Przykona jest organem założycielskim. Ponadto bank prowadzi rachunki kredytowe gmin Przykona i Kawęczyn.

Kolejnymi placówkami, za pośrednictwem których Bank Spółdzielczy w Koninie świadczy usługi bankowe na rzecz samorządów lokalnych, są filie w Kramsku oraz Krzymowie (organizacyjnie jednostki te podlegają I Oddziałowi Banku Spółdzielczego w Koninie). Pierwsza z wymienionych filii powstała w 1993 roku i od początku swego istnienia, w ramach prowadzonej działalności, współpracowała z jednostkami samorządu terytorialnego: Urzędem Gminy w Kramsku oraz z czterema szkołami podstawowymi, dwoma gimnazjami, gminnym przedszkolem, biblioteką, gminnym ośrodkiem kultury oraz gminnym ośrodkiem pomocy społecznej (filia w Kramsku współpracuje także ze Stowarzyszeniem Wielkopolska Wschodnia, Stowarzyszeniem Przyjaciół Wsi „Nasza Wieś”, Stowarzyszeniem Edukacyjnym „Jesteśmy Razem” oraz Towarzystwem Przyjaciół Dzieci). Nadmienić należy, że Bank Spółdzielczy w Koninie, za pośrednictwem filii w Kramsku, od 1993 roku uczestniczy w finansowaniu wielu przedsięwzięć gospodarczych realizowanych przez gminę. Filia w Krzymowie (placówka funkcjonuje od 1972 roku, początkowo jako Bank Spółdzielczy w Krzymowie) od wielu lat

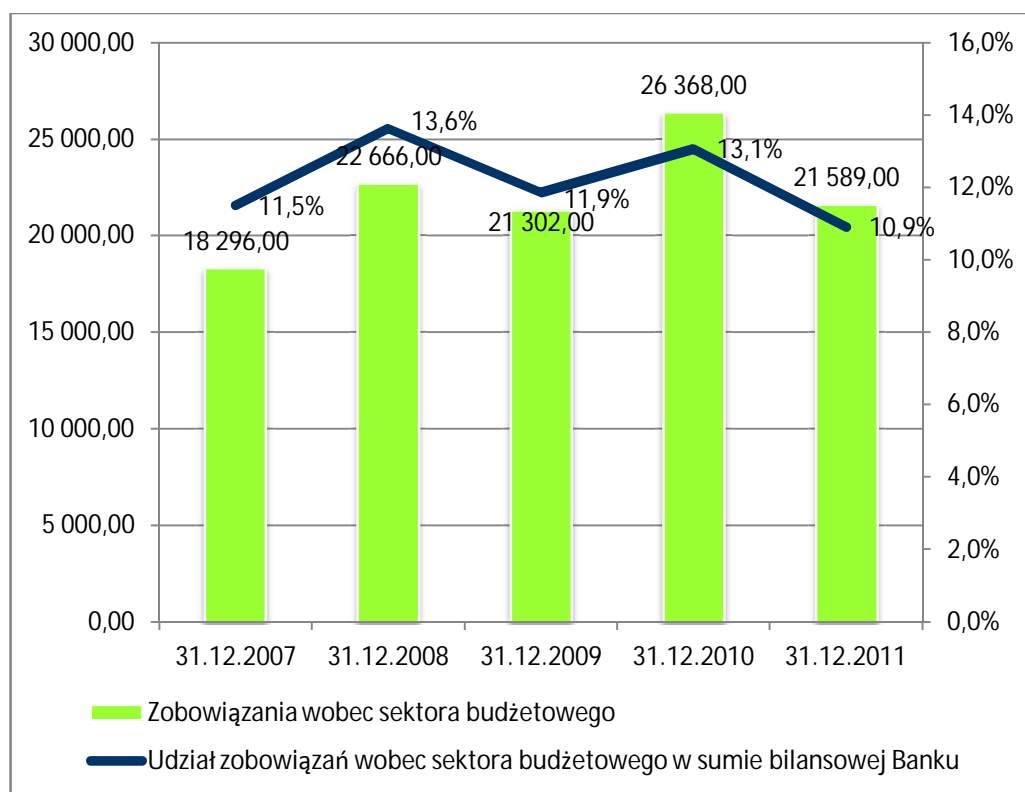
współpracuje z gminą Krzymów. Obsługuje Urząd Gminy w Krzymowie oraz szkoły podstawowe, gimnazja i biblioteki oraz Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krzymowie, a także nowo powstały Gminny Ośrodek Kultury w Brzeźnie. Bank Spółdzielczy w Koninie, poprzez filię w Krzymowie, uczestniczył również w finansowaniu wielu realizowanych przez gminę inwestycji.

Współpraca oddziału w Cukrowni Gostawice z jednostkami samorządu terytorialnego, głównie z uwagi na charakter placówki (celem powstałej w 1994 roku jednostki jako filii Banku Rozwoju Cukrownictwa S.A. w Poznaniu była obsługa Cukrowni „Gostawice” oraz plantatorów cukrowni) była ograniczona. Placówka ta od jedenastu lat obsługuje klientów zarówno z Konina, jak i okolic – Mikorzyna, Ślesina, Sompolna i Skulska.

Historia konińskich oddziałów banku, tj. I Oddziału w Koninie oraz Oddziału Zatorze, przedstawia się zgoła odmiennie niż oddziałów zlokalizowanych poza Koninem. Rola tych placówek sprowadzała się przede wszystkim do obsługi mieszkańców Konina (w przypadku Oddziału Zatorze główny nacisk stawiano na ułatwienie dostępu do usług bankowych mieszkańcom oraz instytucjom usytuowanym w prawobrzeżnej części Konina). W ostatnim czasie podejmowane są działania na rzecz współpracy z Urzędem Miasta oraz Starostwem Powiatowym w Koninie (bank uczestniczył w ogłaszanych przetargach).

Należy dodać, że większość z zaprezentowanych oddziałów, poza działalnością w zakresie obsługi rachunków samorządów terytorialnych, uczestniczy także w finansowaniu podejmowanych przez te samorzady projektów. Przykładem takich inwestycji są: budowa sieci wodociągowych i kanalizacji na terenie gminy, budowa dróg gminnych, termomodernizacja budynków oświatowych, uporządkowanie gospodarki odpadami, zakup pojazdu do dowozu dzieci do szkół, remont i przebudowa świetlicy gminnej, wykup nakładów na nieruchomości, rozbudowa stacji uzdatniania wody, kanalizacji sanitarnej i przepompowni oraz budowa oświetlenia ulicznego. Warto podkreślić, że niektóre z tych projektów są dofinansowane ze środków Unii Europejskiej (przykładem mogą być kredyty na termomodernizację budynków oświatowych, w przypadku których wartość wypłacanej za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego premii termomodernizacyjnej wynosić może nawet 20% wykorzystanego kredytu).

Dane obrazujące skalę współpracy Banku Spółdzielczego w Koninie z lokalnymi samorządami w zakresie lokowania środków pieniężnych zaprezentowane zostały na rys. 1. Z uwagi na ograniczenia prawne, przedstawiony został wyłącznie ogólny wolumen gromadzonych środków – zarówno na rachunkach bieżących, jak i terminowych. Wykazywana w bilansie banku suma zobowiązań wobec sektora budżetowego (lokalnych samorządów) w analizowanym okresie oscyluje wokół 20 milionów złotych i stanowi od około 11 do ponad 13% sumy bilansowej banku. Zauważalna tendencja wzrostowa kwoty deponowanych środków może wskazywać na rozwój współpracy pomiędzy bankiem a samorządami lokalnymi (w ujęciu nominalnym). Utrzymujący się jednak na zbliżonym, a nawet nieco niższym poziomie udział depozytów JST w sumie bilansowej banku, może świadczyć o niższej niż w przypadku działalności banku ogólnie dynamice rozwoju tej współpracy. Ogólnie rzecz ujmując, uzasadnione jest stwierdzenie, że rola Banku Spółdzielczego w Koninie w zakresie obsługi JST na przestrzeni ostatnich pięciu lat dość znacznie wzrosła.



Rys. 1. Zobowiązania wobec budżetów w latach 2007-2011 (tys. zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych banku.

W wyniku analizy współpracy Banku Spółdzielczego w Koninie z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie finansowania lokalnych samorządów wynika, że zgodnie z postanowieniami obowiązującej w banku instrukcji kredytowania JST, kredyt może zostać udzielony po wygraniu przez bank lub SGB-Bank (bank zrzeszający) przetargu ogłoszonego przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie wskazanym w ustawie z 29 stycznia 2004 roku, Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Zamawiający (samorząd) wybiera bank kredytujący po rozpatrzeniu ofert sporządzanych przez banki na podstawie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dopuszcza się możliwość, aby SIWZ zawierała zapisy, które mają wpływ na zapisy umowy kredytowej).

Przedmiotem finansowania, poza inwestycjami, może być pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego (kredyty krótkoterminowe), finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (kredyty krótko, średnio lub długoterminowe) lub spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (kredyty średnio- lub długoterminowe). Warunkiem udzielenia kredytu jest przedłożenie przez JST dokumentów i informacji niezbędnych do dokonania oceny zdolności kredytowej, stwierdzenie przez bank, w wyniku przeprowadzonej

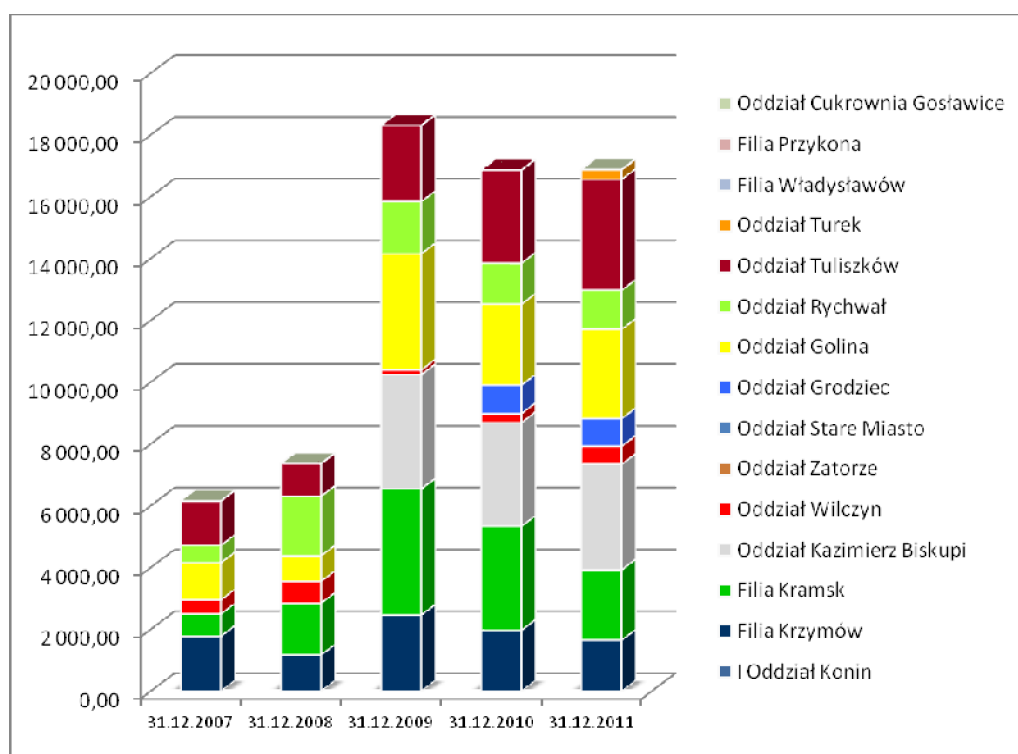
analizy, że jednostka ma zdolność kredytową i nie straci jej w okresie kredytowania (oceny zdolności kredytowej JST dokonuje się na podstawie sprawozdań budżetowych, uchwał budżetowych dotyczących okresu bieżącego oraz innych wymaganych dokumentów)⁶. Bank może ponadto żądać od wnioskodawcy opinii Regionalnej Izby Obračunkowej na temat możliwości spłaty kredytu przez JST oraz wskazania formy zabezpieczenia spłaty kredytu akceptowanej przez bank. Każdorazowo wymagane jest spełnienie następujących wymogów:

- globalne zadłużenie JST na koniec każdego z kolejnych okresów rocznych nie jest większe niż 60% dochodów,
- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie przekroczy kwoty określonej w budżecie JST,
- łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek razem z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST (w przypadku, kiedy stosunek łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%, to kwota, o której mowa, nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów JST, chyba, że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed dniem ogłoszenia tej relacji).

Wśród czynników, które mają wpływ na warunki kredytowania, wymienić należy poziom ryzyka wynikającego z oceny zdolności kredytowej, okres kredytowania, formy zabezpieczenia oraz analiza dotychczasowej współpracy z JST, z zastrzeżeniem, że warunki przedkładanych przez bank ofert każdorazowo ustalane są w oparciu o wyniki przetargów już rozstrzygniętych oraz aktualne tendencje na rynku (w przypadku małych i średnich jednostek samorządowych, które są strategicznym klientem banku, przedkładane warunki mogą odbiegać znacznie od warunków oferowanych standardowo klientom banku, przy uwzględnieniu konkurencji oraz konieczności zaoferowania JST usług komplementarnych).

Skalę współpracy Banku Spółdzielczego w Koninie z lokalnymi samorządami w obszarze finansowania tych jednostek obrazuje wykres.

⁶ Statut JST, komunikat/informacja o wyborze wójta (lub burmistrza/prezydenta miasta), dla starosty uchwała rady powiatu, dla marszałka uchwała sejmiku), skarbnika, uchwała rady o zaciągnięciu kredytu, uchwała rady o udzieleniu absolutorium wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, zarządowi powiatu, zarządowi województwa za rok poprzedni, uchwała RIO w sprawie opinii o sprawozdaniu organu wykonawczego z wykonania budżetu za dwa lata poprzednie i rok bieżący oraz opinii RIO o projekcie budżetu oraz prognozie długu publicznego, prognoza dochodów gminy na okres kredytowania, informacja o zobowiązaniach JST z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów, udzielonych poręczeń.



Rys. 2. Saldo należności wobec jednostek samorządu terytorialnego w Banku Spółdzielczym w Koninie w latach 2007-2011 (tys. zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań banku.

Z zaprezentowanych na rys. 2 danych wynika, że w latach 2007-2011 nastąpił znaczny przyrost zadłużenia wśród współpracujących z Bankiem Spółdzielczym w Koninie samorządów. Zdecydowanie największa dynamika zauważalna jest w 2009 roku. Wzrost ten uzasadniać mogą wybory samorządowe w 2010 roku. Warto dodać, że w analizowanym okresie zwiększyła się również liczba JST współpracujących z bankiem w dziedzinie finansowania inwestycji. W 2007 roku z kredytów korzystało sześć lokalnych samorządów, a w 2011 roku tych podmiotów było już dziewięć. Wzrost wartości udzielanych kredytów, przy jednoczesnym wzroście liczby obsługiwanych przez Bank Spółdzielczy w Koninie samorządów, może stanowić, w opinii autora, potwierdzenie tezy o rosnącej roli banków spółdzielczych w finansowaniu lokalnych samorządów.

Zakończenie

Artykuł miał na celu zaprezentowanie przebiegu współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a lokalnymi bankami spółdzielczymi. Znaczna jego część była poświęcona omówieniu rzeczywistej skali tej współpracy. Wnioski z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wskazują na dynamiczny rozwój współpracy banku z samorządami subregionu konińskiego i są dowodem, że lokalny

bank może aktywnie uczestniczyć w finansowaniu podejmowanych na szczeblu lokalnym inicjatyw. Jak wskazuje przykład Banku Spółdzielczego w Koninie, rola tego typu podmiotów w finansowaniu lokalnych samorządów nabiera znaczenia, czego potwierdzeniem może być przyrost (o ponad 170% w okresie pięciu lat) wolumenu kredytów udzielonych przez bank jednostkom samorządu terytorialnego regionów konińskiego i tureckiego. Przykłady te potwierdzają tezę o wzroście roli lokalnych banków spółdzielczych w finansowaniu lokalnych samorządów. Jest to o tyle istotne, że rozwój tych relacji nie pozostaje zapewne bez wpływu na gospodarkę lokalną, ważną zarówno dla samorządów lokalnych oraz społeczności je budujących, jak i lokalnych przedsiębiorstw prowadzących także działalność bankową.

PODNOSZENIE KWALIFIKACJI PRACOWNIKÓW JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDACH

Dariusz Kałużny, Adam Wolinowski

Konińska Izba Gospodarcza (KIG) od ponad 20 lat wspiera rozwój przedsiębiorczości w subregionie konińskim, poprzez współpracę w realizacji wspólnych przedsięwzięć, nie tylko z lokalnymi przedsiębiorcami, lecz także z jednostkami samorządu terytorialnego. Jednym z takich działań była organizacja wsparcia szkoleniowego dla pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie. KIG włączyła się w proces doskonalenia, tzw. *good governance* – dobrego zarządzania w samorządach, poprzez realizację projektu polegającego na wzmocnieniu efektywności zarządzania oraz poprawie jakości usług świadczonych przez pracowników Urzędu Miasta w Koninie pod nazwą „Podniesienie kwalifikacji pracowników samorządowych subregionu konińskiego”, współfinansowanego przez Unię Europejską.

W ramach projektu przeszkolono 217 pracowników Urzędu Miejskiego w Koninie, począwszy od osób pełniących stanowiska wiceprezydentów, którzy uczestniczyli w warsztatach poświęconych monitorowaniu i ewaluacji strategii rozwoju miasta, a skończywszy na pracownikach poszczególnych wydziałów Urzędu Miejskiego oraz jednostek podległych. Oznaczało to bardzo kompleksowe podejście do zagadnienia podnoszenia kwalifikacji pracowników urzędu w różnych dziedzinach, możliwość porównania własnych doświadczeń z doświadczeniami innych samorządów w Polsce, jak i możliwość dyskusji z osobami mającymi wpływ na tworzenie i kształtowanie prawa w Polsce w procesie legislacji.

Tematyka szkoleń obejmowała szerokie spektrum zagadnień związanych z kształtowaniem prawa miejscowego oraz zagadnień związanych z zarządzaniem i planowaniem strategicznym w samorządach, m.in. prawo zamówień publicznych, finanse publiczne, prawo ochrony środowiska, planowanie przestrzenne czy monitoring i ewaluacja strategii lokalnych. W celu zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług szkoleniowych Konińska Izba Gospodarcza zaangażowała ekspertów w poszczególnych dziedzinach, którzy pochodzili z różnych regionów Polski, co powodowało naturalną wymianę doświadczeń dotyczących funkcjonowania samorządów w Polsce. Osoby, które prowadziły szkolenia, reprezentowały zarówno obszar nauki (Uniwersytet Ekonomiczny w Po-

znaniu), tworzenia prawa obowiązującego w samorządach (Departament Legislacyjno-Prawny Ministerstwa Sprawiedliwości, Biuro Spraw Senatorskich w Kancelarii Senatu), jak i praktykę realizacji i interpretacji tych zagadnień (kancelarie prawne, eksperci, przedstawiciele samorządów itp.) Aby optymalnie wykorzystać możliwość kontaktu z ekspertami, podczas szkoleń ograniczono moduły teoretyczne do niezbędnego minimum na rzecz wymiany doświadczeń, dyskusji, a w szczególności pracy w grupach opartej na studiach przypadków pochodzących z praktyki uczestników szkoleń.

Ewaluacja przeprowadzona po zakończeniu realizacji komponentu szkoleniowego pozwoliła sformułować rekomendacje dla przyszłych realizacji podobnych przedsięwzięć. Aby zoptymalizować efekty udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje, należy kierować się kilkoma zasadami: w szkoleniach powinny brać udział osoby o podobnym poziomie wiedzy, wyselekcjonowane zgodnie z potrzebami organizacji, program i zakres tematyczny szkoleń specjalistycznych powinien zostać połączony w większym jeszcze zakresie z doradztwem uzupełniającym wiedzę zdobytą podczas szkolenia, z zastosowaniem technologii nauki na odległość (*distance learning*) oraz z użyciem nowoczesnych technologii informatycznych.

Kluczem do efektywnego zarządzania w samorządach jest zarządzanie projakościowe zorientowane na klienta, zmierzające do długofalowych korzyści dla społeczeństwa. Jednym z istotnych elementów takiego ujęcia zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego jest sukcesywne podnoszenie kwalifikacji pracowników, których indywidualne kompetencje i zaangażowanie wpływają na efektywność działania całej organizacji. Dostarczenie pracownikom Urzędu Miejskiego w Koninie aktualnej wiedzy specjalistycznej miało za zadanie wpłynąć na usprawnienie funkcjonowania urzędu jako organizacji oraz podniesienie jakości świadczonych usług na rzecz społeczności lokalnej.

PROFESJONALNA ADMINISTRACJA – SZANSA NA ROZWÓJ W REGIONACH

Dorota Kwiatkowska, Artur Zwierzyński

Celem projektów realizowanych w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest wzmocnienie zdolności polskiej administracji do wypełnienia swoich funkcji w nowoczesny i partnerski sposób. Projekty ukierunkowane są na poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania w administracji samorządowej.

W ramach tego priorytetu w maju 2011 roku została podpisana umowa na dofinansowanie projektu pn. „Wdrażanie uprawnień zarządczych oraz szkolenia kadr urzędów gmin w Kole, Grzegorzewie, Kłodawie, Kościelcu i Osieku Małym”. Projekt realizowany był w okresie od 1 sierpnia 2011 roku do 31 lipca 2012 roku. Na jego realizację gminy otrzymały dofinansowanie w wysokości 817 680,00 zł, z czego 783 105,00 zł pochodziło ze środków Unii Europejskiej, a 34 575,00 zł stanowiła dotacja celowa z budżetu krajowego. Wkład własny (130 620,00 zł) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowił wkład niepieniężny jednostek. Głównym celem projektu była poprawa jakości obsługi klienta oraz przedsiębiorców poprzez podniesienie umiejętności i kwalifikacji urzędników oraz wdrożenie systemów zarządczych, co w konsekwencji przełoży się na zrównoważony rozwój w regionie. Osiągnięcie tego celu jest możliwe jedynie dzięki odpowiednio wykwalifikowanej kadrze urzędniczej. Wartością dodaną projektu było to, że projekt był realizowany w partnerstwie pięciu jednostek samorządu terytorialnego, co przyczyniło się do powstania sieci wymiany doświadczeń między gminami, a w przyszłości umożliwi spójną politykę na rzecz zrównoważonego rozwoju. Partnerstwo stworzyło również szansę na wypracowanie wspólnych standardów świadczonych usług. Jednym z zadań zrealizowanych w ramach projektu były studia podyplomowe dla pracowników jednostek realizujących projekt. Dwa z trzech studiów odbyły się w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Koninie, która została wybrana w drodze przetargu na wykonawcę jednego z zadań projektowych.

W ramach zadania zrealizowano studia podyplomowe: finanse i inwestycje samorządowe, w których wzięło udział 7 osób, oraz zarządzanie kadrami i prawo pracy, w których uczestniczyło 17 osób. Wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne w trakcie stu-

diów zdobywało ogółem 24 pracowników urzędów gminnych, w tym: 8 osób z gminy miejskiej Koło, 3 osoby z gminy Grzegorzew, 3 osoby z gminy Kłodawa, 4 osoby z gminy Kościelec i 6 osób z gminy Osiek Mały. Słuchaczami tych studiów byli pracownicy urzędów, którzy na co dzień pełnią funkcje m.in. zastępcy wójta, skarbnika, sekretarza, naczelnika wydziału spraw społecznych, inspektora wydziału finansowego i spraw osobowych.

Tematyka realizowanych zajęć była ściśle związana z zadaniami wykonywanymi przez pracowników samorządowych, a ich realizacja przyczyniła się do pogłębienia wiedzy specjalistycznej z obszarów, które wpisują się w funkcje pełnione przez urzędników. Kadra dydaktyczna prowadząca zajęcia to w 70% osoby mające żywy kontakt z zawodem, którego tematyka zajęć dotyczyła. Zajęcia z kredytów i gwarancji bankowych prowadził dyrektor oddziału banku, z zakresu gospodarowania nieruchomościami sektora publicznego – analityk rynku nieruchomości, metod wyceny firmy oraz majątku – rzeczoznawca majątkowy, zasad rachunkowości – osoba, która jest głównym księgowym w dużym przedsiębiorstwie, planowania strategicznego w JST – współautor strategii rozwoju dla gmin w subregionie konińskim, funduszy pomocowych UE – osoba zajmująca się pisaniem i realizacją projektów dofinansowanych z UE, a zajęcia z promocji regionu i miejscowości – naczelnik wydziału promocji i rozwoju.

Z uwagi na to, że realizacja studiów podyplomowych została sfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, uczestnicy otrzymali szereg materiałów dystrybuowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, m.in. informatory: „Co warto wiedzieć o politykach horyzontalnych w PO KL”, „Zasada równości szans kobiet i mężczyzn” oraz „Europejski Fundusz Społeczny w Polsce”.

Wśród uczestników studiów przeprowadzono badanie ankietowe, które miało na celu poznanie opinii na temat programu studiów, wykładowców, organizacji zajęć itp. Program studiów jako odpowiedni oceniło 77% respondentów. Przygotowanie merytoryczne prowadzących słuchacze ocenili na 5,23 (w skali od 1-6), a stopień przydatność zdobytej wiedzy, umiejętności i kompetencji w pracy zawodowej na 4,62.

Zajęcia teoretyczne i praktyczne przyczyniły się do zweryfikowania przez uczestników wiedzy i innego spojrzenia na problemy gminnych urzędów administracji publicznej, co w efekcie powinno przyczynić się do wzrostu efektywności zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, realizowania trafnych inwestycji i racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Efektem zrealizowanego projektu będzie niewątpliwie wzmocnienie zasobów ludzkich jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym skuteczniejsza realizacja zleconych zadań publicznych oraz wzmacnianie działań kadrowo-szkoleniowych jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządu terytorialnego.

PRAKTYCZNE DOŚWIADCZENIA W ZARZĄDZANIU SAMORZĄDEM GMINY STARE MIASTO

Ryszard Nawrocki

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zapoczątkowała odrodzenie się demokracji lokalnej w Polsce i przyczyniła się do stworzenia nowego etapu ustroju polskiej administracji publicznej i organizacji lokalnego życia publicznego. Ustawa dała możliwość utworzenia odrębnych od państwa samodzielnych podmiotów władzy lokalnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku wzmocniła pozycję samorządów, które zostały wyposażone w prawo własności odrębne od państwa, mienie komunalne, źródła dochodów gwarantujące samodzielne działanie w ramach oddzielnych budżetów.

Początek zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, dzięki otrzymanej subwencji pokrywającej w pełni wydatki, był trudny, ale jakże korzystny i efektywny dla rozwoju gospodarczego gmin. Gwarantem sukcesu jest na pewno właściwe zarządzanie, ale też i wysoki poziom posiadanych środków finansowych. W ostatnich latach wielkość wpływających z budżetu państwa środków finansowych systematycznie maleje. Trudno jest zarządzać rozwojem gminy, kiedy nie ma się odpowiedniego zaplecza ekonomicznego. Trzeba z przykrością stwierdzić, że mimo osiągnięcia coraz wyższych dochodów własnych i właściwego zarządzania, środki na rozwój gospodarczy gmin nie osiągają obecnie poziomu, jakiego chciałyby władze samorządowe, aby móc zrealizować wszystkie zadania, na które liczy lokalna społeczność.

Przyczyna tkwi w przekazywaniu samorządom nowych zadań, w ramach decentralizacji, bez adekwatnego przydziału środków finansowych. Chodzi np. o zasiłki z zakresu pomocy społecznej, zadania zlecone, koszty utrzymania oświaty. Koszty funkcjonowania oświaty nie są właściwie oszacowane. Subwencja z Ministerstwa Edukacji Narodowej jest zbyt mała. Gminy każdego roku dokładają coraz większe środki finansowe do subwencjonowanej oświaty. Wnioski samorządów do władz centralnych o racjonalne i uczciwe rozwiązanie tego problemu nie znajdują zrozumienia. Na przykład zmniejsza się stopniowo rezerwa z subwencji, która miała wyrównywać ewentualne niedoskonałości algorytmu, według którego jest dzielona. W chwili ustalania sposobu podziału subwencji oświatowej z ogólnej puli wydzielono 1% jako rezerwę. Z czasem ograniczono ją do 0,6%, z tendencją do dalszego zmniejszania. Obecnie wynosi ona 0,25%.

Gmina Stare Miasto, która zajmuje obszar 98 km² i jest zamieszkała przez 11 310 osób (stan na 21 maja 2012 roku), mimo wszystko radzi sobie z utrzymaniem placówek oświatowych. W pustoszejących szkołach (spada liczba dzieci) tworzone są warunki do realizacji wychowania przedszkolnego. W budowie jest nowe przedszkole, utworzono też punkty przedszkolne w Liścu Wielkim, Żychlinie, Krągoli, Żdżarach i Ruminie. Pobudowano sale sportowe: sportowo-środowiskową w Starym Mieście, małe sale gimnastyczne w Żychlinie, Żdżarach i Barczygłowie. Rozpoczęto budowę dużej sali sportowej w Liścu Wielkim. Rozbudowano szkoły w Żdżarach, Barczygłowie, Liścu Wielkim. Systematycznie prowadzi się remonty i termomodernizację budynków. Wszystkie te działania podejmowane są w trosce o dobro ucznia oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu warunków do edukacji dzieci i młodzieży.

Aby utrzymać i systematycznie podwyższać poziom rozwoju społeczno-gospodarczego władze gminne umiejętnie i skutecznie sięgają po dotacje unijne. Dzięki tym środkom, a także finansom budżetu gminy, udało się zrealizować wiele przedsięwzięć. Wśród nich są m.in. oczyszczalnia ścieków, kanalizacja w Starym Mieście i Żychlinie, drogi i chodniki, termomodernizacja budynków użyteczności publicznej, boiska sportowe w Starym Mieście, Żychlinie, Modle Królewskiej, Liścu Wielkim, Ruminie, świetlice wiejskie w Liścu Małym, Krągoli Pierwszej, Modle Królewskiej, Starym Mieście, place zabaw w Żychlinie, Starym Mieście i Modle Królewskiej, ścieżka edukacyjna przyrodniczo-kulturowa w Żychlinie. Osobom bezrobotnym umożliwiono zdobywanie kwalifikacji zawodowych. Zorganizowano szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji urzędników samorządowych. Rozwinięto wymianę międzynarodową. Zadbane o komputeryzację szkół oraz powołano Gminne Centrum Informacji.

Pracownicy Urzędu Gminy pomagają organizacjom pozarządowym w pisaniu projektów dotyczących rozwoju wsi, tradycji, dziedzictwa kulturowego, kultury fizycznej i sportu. Reaktywowane są koła gospodyń wiejskich, które utworzyły stowarzyszenie, aby m.in. móc ubiegać się o dotacje. Koła współpracują z gminą w zakresie dziedzictwa kulturowego. Na uwagę zasługuje też Stowarzyszenie „Solidarni w Partnerstwie”, które powstało w ramach osi LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Samorząd gminy szczególną dbałością otacza jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych. Systematycznie doposaża je w sprzęt przeciwpożarowy i umundurowanie, dba o remonty strażnic. Strażacy uczestniczą nie tylko w działalności przeciwpożarowej, lecz także przeciwpowodziowej. Zajmują się również bezpieczeństwem publicznym. Na terenie gminy działa też jednostka ratownictwa drogowego. Samorząd dba o rozwój kultury i sportu. Dzięki staraniom wójta powstała Orkiestra Staromiejska, której skład systematycznie się powiększa.

Głównymi czynnikami, które pomogły gminie osiągnąć sukces na płaszczyźnie gospodarczej, jest nie tylko korzystne położenie w pobliżu autostrady A2, sąsiedztwo powiatowego Konina, lecz także właściwa polityka zarządzania. Do niedawna gmina miała charakter typowo rolniczy, który jednak diametralnie się zmienił w wyniku szybkiego rozwoju terenów inwestycyjnych przylegających do autostrady A2. To właśnie dzięki inwestycjom, zwłaszcza w sektorze usług, handlu i produkcji, Stare Miasto odchodzi od wizerunku typowo rolniczego. Dobra lokalizacja, inwestycyjny *boom*, świetne położenie terenów aktywizacji gospodarczej przy autostradzie Poznań-Warszawa, a także dostęp

do magistrali kolejowej Berlin-Warszawa-Moskwa przekształciły gminę w lidera wśród prężnie rozwijających się wiejskich gmin powiatu konińskiego. Przy każdym z dwóch istniejących na terenie gminy węzłów komunikacyjnych autostrady A2 są wydzielone tereny aktywizacji gospodarczej, których łączna powierzchnia, z pełną infrastrukturą, wynosi około 265 ha. Duża powierzchnia tych terenów, ogromny potencjał, przychylność władz gminy, a przede wszystkim świetnie usytuowanie przekłada się na duże zainteresowanie tymi terenami inwestorów krajowych i zagranicznych, reprezentowanych przez tak znane firmy, jak Eurocoles, ZinkPower Wielkopolska, Ferio, Castorama, Media Markt, Gebhardt Stahl, Kon Plast, WCL. Na terenie gminy działa ogółem 808 podmiotów gospodarczych, które mają ogromny wpływ na jej rozwój.

Samorząd gminy może pochwalić się wieloma osiągnięciami w zakresie zarządzania, inicjatyw lokalnych, rozwoju społecznego, a także poprawy jakości życia mieszkańców. Rozwój infrastruktury drogowej, rozbudowa bazy edukacyjnej, kompleksy boisk sportowych o nawierzchni syntetycznej, remonty istniejących placówek, podniesienie jakości usług społecznych, wspieranie przedsiębiorczości, zwiększenie atrakcyjności i konkurencyjności inwestycyjnej władze samorządowe uznały za główne zadania. Pełne wyposażenie gminy w infrastrukturę techniczną to obecnie nie tylko jeden z podstawowych wymogów cywilizacyjnych, ale także główny warunek rozwoju gospodarczego, który jest niezwykle istotny dla potencjalnego inwestora. Aby inwestorzy zewnętrzni chcieli rozpocząć działalność gospodarczą, stworzono im odpowiednie warunki, przede wszystkim infrastrukturalne i administracyjne. Należy podkreślić, że inwestycje w dziedzinie infrastruktury technicznej oznaczają poprawę stanu środowiska naturalnego. Gmina Stare Miasto równoważy wzrost gospodarczy z polityką ekologiczną i prospołeczną, umożliwia życie i pracę w bardziej przyjaznym i zdrowszym otoczeniu.

STRATEGIA MARKI JAKO NARZĘDZIE W ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Witold Nowak

Wstęp

Każdy samorząd jest inny. Truizm, którym rozpoczyna się ten artykuł, jest prawdą podstawową, ale rzadko uświadamianą i rozumianą przy planowaniu promocji gminy, miasta czy powiatu. Niemniej jednak marketing terytorialny, który w ciągu ostatnich kilku lat stał się niezwykle silnym nurtem marketingu również w Polsce, puka do drzwi coraz mniejszych samorządów. Po Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi, Gdańsku i Białymstoku po specjalistów ds. promocji samorządu sięgają coraz częściej starostowie, prezydenci średnich miast, ale też burmistrzowie i wójtowie. Śląskie, Świętokrzyskie, Lubelskie, Pomorskie czy Dolnośląskie to województwa, które skorzystały ze środków unijnych, by efektywnie promować swój region. Wydały na to niemałe pieniądze. Kampania Dolnego Śląska „Nie do opowiedzenia. Do zobaczenia” kosztowała ponad 9 milionów zł¹. Za strategię marki Chorzowa samorząd zapłacił 150 tys. zł, a Puław ponad 120 tys. zł.

Świadomość konieczności budowania marki samorządów ma zazwyczaj te same podstawy, które kierują właścicielami firm, korporacji i zawarte są w znanej już sentencji Jacka Trouta: „Wyróżnij się albo zgiń”. Dla wójtów, burmistrzów, starostów i marszałków strategia marki powinna być także ważnym narzędziem w procesie zarządzania. Wally Olins, jeden ze światowych guru *brandingu* korporacyjnego twierdzi, że kojarzy się on z kilkoma prostymi regułami. Dla Olinsa *branding* jest rodzajem instrumentarium do stosowania na polach *designu*, marketingu, komunikacji i zarządzania zasobami ludzkimi. Powinien oddziaływać przez cały czas i na wszystkie części składowe organizacji. Jest narzędziem koordynacyjnym, ponieważ nadaje spójność wszystkim działaniom firmy i sprawia, że strategia organizacji staje się widoczna i uchwytna dla wszystkich grup jej odbiorców².

¹ Dane na podstawie: http://marketingmiejsca.com.pl/dolnoslaskie,3,dolnoslaskie,2,dolny-slask_-kampania-%E2%80%9Enie-do-opowiedzenia.-do-zobaczenia%E2%80%9D,898

² W. Olins, *Podręcznik brandingu*, Instytut Marki Polskiej, 2009.

Wally Olins, kiedy mówi o *brandingu*, myśli raczej o korporacji i produktach. Przytoczone przez niego reguły równie dobrze można stosować także w zarządzaniu organizmem miejskim czy powiatowym, choć samorząd to jednak coś więcej niż korporacja. Nie do końca można zastosować tu prawa rynku, popytu i podaży, zysku i strat. Anna Proszowska-Sala i Magdalena Florek, autorki książki „Promocja miast. Nowa perspektywa”, nazywają miasto „żywym organizmem”³. Ich zdaniem „miasto to nie proszek do prania czy woda mineralna”⁴. To sformułowanie można odnieść do każdego samorządu. Zarządzanie nim, jego marką, warunkuje nie tylko rozmiar terytorialny samorządu, jego rodzaj, ale przede wszystkim ciągle zmieniające się życie jego mieszkańców, ze zmieniającą się infrastrukturą, migracjami, bezrobociem, kulturą itp. Dla prawdziwego specja od marketingu to jednak wyzwanie! Stając „twarzą w twarz” z pierwotną nieokreślonością, zmiennością, codziennym życiem samorządów.

Zamysłem autora tej publikacji jest pokazanie praktyki samorządowej. Zanim więc przedstawię wyboistą drogę powiatu konińskiego do zbudowania strategii komunikacji marketingowej, wrócę raz jeszcze do książki „Promocja miast. Nowa perspektywa”. Jej autorki mówią o marce jako „opowieści, która nigdy się nie kończy. Nie zostaje opowiedziana do końca”⁵. Zobaczmy więc niedokończoną, choć zamkniętą w dokument, opowieść o marce powiatu konińskiego.

Każdą decyzję o rozpoczęciu projektu podejmuje szef samorządu – wójt/burmistrz, starosta, prezydent lub marszałek. Zazwyczaj jednak pomysły znajdują się w głowach specjalistów od marketingu i promocji. To oni tworzą podstawy późniejszych strategii. Budowa strategii komunikacji marketingowej powiatu konińskiego trwała około pół roku. Zanim jednak doszło do faktycznych działań, trzeba było przekonać szefa o konieczności budowania odrębnej marki powiatu. Pierwszym krokiem do decyzji „na tak” było wpisanie zadania do projektu budżetu.

Wreszcie do dzieła!

Pierwszym działaniem, po akceptacji budżetu, było znalezienie firm zajmujących się budową strategii marki. Warto przy tym pamiętać o badaniach. Nawet jeśli ze względu na ograniczony budżet ich skala bywa nieduża, to warto wpisać w zapytaniu o cenę taki warunek. Wyniki sondaży telefonicznych lub wywiadu bezpośredniego potwierdzają często spostrzeżenia, jakie czyni grupa konsultacyjna, którą powołujemy podczas przygotowania strategii. A skoro mowa o grupie, to w przypadku powiatu konińskiego w jej skład weszli przedstawiciele branży turystycznej, instytucji otoczenia biznesu, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, szkół ponadgimnazjalnych powiatu konińskiego, organizacje pozarządowe, regionaliści i kilku radnych powiatu ze wszystkich klubów wchodzących w skład Rady Powiatu Konińskiego. Ta ostatnia grupa jest ważna także ze względu na późniejszą decyzję, czyli uchwalenie strategii. W omawianym przypadku do

³ A. Proszowska-Sala, M. Florek, *Promocja miast – Nowa perspektywa*, Ströer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 19.

⁴ Tamże, s. 19.

⁵ Tamże, s. 21.

dyskusji nad strategią poprosiliśmy tych radnych, którym omawiana tematyka jest bliższa niż problemy dotyczące dróg, rolnictwa czy pomocy społecznej.

Na zapytanie o możliwość przygotowania strategii odpowiedziały wszystkie firmy, do których wcześniej je kierowaliśmy. W tym miejscu chcę wskazać na jeden istotny warunek. Wszystkie firmy wiedziały, że powiat koniński nie organizuje przetargu na kwotę powyżej 14 tys. euro, a zatem miały świadomość, że cena za taką usługę nie przekroczy 60 tys. zł. Zorganizowanie przetargu od razu stawiałoby powiat w sytuacji, w której firmy wspomnianą wcześniej kwotę przyjmowałyby jako minimalną. Ostatecznie na przygotowanie strategii wystarczyła kwota ok. 50 tys. zł. Dużo? Odpowiedź na to pytanie jest dwojaka. Twierdząca, kiedy spojrzymy na budżet powiatu i możliwości inwestycyjne takiego samorządu. Negatywna, jeśli uświadomimy sobie, że dokument to strategia na lata 2012-2020 lub wtedy, kiedy zestawimy wspomnianą kwotę z cytowanymi na początku wydatkami innych miast. Projekt dla powiatu konińskiego obejmował nie tylko napisanie strategii marki. Zawierał organizację spotkań grup konsultacyjnych, badania opinii społecznej i opracowanie oraz przygotowanie systemu identyfikacji wizualnej dla nowego logo powiatu.

Najważniejszym problemem zarówno inicjatorów przygotowania strategii, jak i firmy realizującej zlecenie mogło być znalezienie wyróżnika – cechy, która nie tylko nie zaneguje dotychczasowej opinii o naszym regionie, ale pozwoli na kreowanie nowej marketingowej opowieści. Na tym nie koniec, ponieważ Dom Marki Max von Jastrov (realizator zlecenia) od początku optował za taką strategią marki, która daje samorządowi szansę rozwojową. Tak stało się w przypadku wcześniejszej pracy firmy z miastem Barlinek. Zastosowane tam rozwiązania strategii opierającej się na hasle „Barlinek – to mnie rusza”, a także dopisku, że miejscowość jest europejską stolicą *nordic walkingu* były impulsem do rozwoju turystyki i drobnej przedsiębiorczości.

■ DOM MARKI Max von Jastrov



Główna gra o sukces w przypadku strategii marki rozgrywa się, moim zdaniem, wśród członków grupy konsultacyjnej oraz (i tak było w przypadku powiatu konińskiego) szefów gmin podczas spotkań Konwentu Wójtów i Burmistrzów Powiatu Konińskiego. Różnorodność opinii, pomysłów i opisów potencjału powiatu konińskiego zamknęła się w czterech podstawowych blokach tematycznych: SACRUM, NATURA, ENERGIA i HISTORIA.

Przedstawione zestawy pojęć były podstawą podjęcia decyzji o wyborze sposobu zaprezentowania tej skomplikowanej całości. Można było to zrobić na kilka sposobów, które nazywamy odpowiednio:

- strategią selekcji

■ DOM MARKI Max von Jastrow

A. Strategia selekcji



Stawiamy na jedną atrakcję o największym potencjale rozwojowym.

Konin, 2011

POWIAT KONIŃSKI. Nowe przyzwoitanie



- strategią odrębnych produktów

■ DOM MARKI Max von Jastrow

B. Strategia odrębnych produktów



Promujemy niezależne produkty.
Marka standaryzuje i ułatwia dystrybucję.

Konin, 2011

POWIAT KONIŃSKI. Nowe przyzwoitanie



- strategią marki parasolowej

 DOM MARKI Max von Jastrow

C. Strategia marki parasolowej



Szukamy cechy wspólnej i budujemy silną markę parasolową.

Konin, 2011

POWIAT KONIŃSKI. Nowe pozycjonowanie



- strategią beniaminka

 DOM MARKI Max von Jastrow

D. Strategia Beniaminka



Definiujemy nową atrakcję i budujemy ją od podstaw.

Konin, 2011

POWIAT KONIŃSKI. Nowe pozycjonowanie



Strategia wybrana przez grupę konsultacyjną spośród propozycji przedstawionych przez Dom Marki okazała się właśnie ostatnią z wymienionych – strategią beniaminka.

Powiat pełen energii

Strategia komunikacji marketingowej powiatu konińskiego definiuje powiat jako przestrzeń, która ma niepowtarzalną szansę wykorzystania swoich szczególnych atutów, tendencji demograficznych oraz dostępnych środków w celu zbudowania silnej marki regionu mogącego stać się atrakcyjnym miejscem zamieszkania lub dłuższego

pobytu dla osób 50+, ośrodkiem wymiany myśli, zabaw, międzypokoleniowej integracji i spotkań towarzyskich, dzięki czemu powiat zyska na atrakcyjności osiedleńczej, zwiększy swoje dochody, zmniejszy bezrobocie i zatrzyma młodych w rozwijającym się sektorze usług. Przesłanie powiatu przyjaznego osobom starszym, ale niewykluczającego innych pokoleń, a także miejsca od zawsze związanego z energią (kopalnia i elektrownie) zawarto w haśle: „POWIAT KONIŃSKI – ENERGIA POKOLEŃ”.



Rys. 1. Nowe logo powiatu konińskiego

Nowa koncepcja prezentowania powiatu jako miejsca przyjaznego także osobom 50+ jest ryzykowna i odważna. Według niektórych zamyka i szufladkuje powiat koniński jako miejsce dla osób starych. Obawy te wynikają moim zdaniem z braku zrozumienia działań osób zajmujących się marketingiem terytorialnym, szczególnie niewiedzy o tym, że dotarcie do każdej grupy docelowej powinno odbywać się określonymi, często wąskimi kanałami komunikacji. Do aktywnych pięćdziesięcio- czy sześćdziesięcioletków nie warto docierać poprzez Facebooka i prasę młodzieżową. Planowane na budowę wizerunku powiatu pieniądze lepiej przeznaczyć na reklamę telewizyjną, organizację np. ogólnopolskiego rajdu *nordic walking* dla 50+ lub zawody wędkarskie dla tej grupy wiekowej. Zdaniem autorów strategii, pozwala ona także na inne działania. Wójtowie i burmistrzowie mogą bowiem zapraszać seniorów do opuszczania wielkich miast i osiedlania się w cichych i bezpiecznych gminach powiatu konińskiego. Brzmi nierealnie? Są jednak samorzady w Polsce, które zdecydowały się na pionierskie rozwiązania budowy osiedli dla emerytów. Są to dolnośląski Radków i Stargard Szczeciński⁶. We wspomnianych miejscach mogą rozwinąć się usługi medyczne, animacji czasu wolnego, ale też spotykane na każdym zwykłym osiedlu sklepy, zakłady fryzjerskie i apteki.

Zakończenie

Przed samorządowcami naszego regionu otwiera się szansa. Pierwszy krok mniej lub bardziej świadomie uczynił Ślesin (gmina, na terenie której znajduje się sanktuarium

⁶ Zob. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/425550,Miasta-buduja-osiedla-seniorow>

licheńskie). Przy projektowaniu bulwaru nad jeziorem ślesińskim nie zapomniano o placu *fitness* dla seniorów. Nietrudno wymyślić nowe produkty. Czy w restauracjach Konina i okolic mogłoby być przygotowywane specjalne menu dla osób 50+? Czy hotele, ośrodki wypoczynkowe, domy pielgrzyma, koła gospodyń wiejskich, samorządowcy, lokalna organizacja turystyczna, Koniński Uniwersytet Trzeciego Wieku, inne stowarzyszenia, animatorzy czasu wolnego i firmy medyczne mogą przygotować wspólną ofertę dla osób starszych? Przy pomocy profesjonalistów jest to bez wątpienia możliwe.

Strategia jest tylko drogowskazem, a postawiony przez samorząd powiatu konińskiego znak marketingowy pokazuje szansę, którą można wykorzystać poprzez odpowiednie i systematyczne działanie na rzecz rozwoju tego regionu.

WSPÓŁPRACA PRZYNOŚI LEPSZE EFEKTY, CZYLI TURYSTYKA W POWIECIE KONIŃSKIM

Ewelina Rapeta

Powiat koniński jest obszarem turystycznie uprzywilejowanym. Świadczą o tym walory środowiska przyrodniczego oraz obiekty, które mówią o bogatym dziedzictwie kulturowym, stwarzające bardzo dobre warunki do rozwoju turystyki. To prawda, że głównie samorządy gminne, poprzez stosowanie różnorodnych instrumentów, wpływają na tempo rozwoju infrastruktury turystycznej i około turystycznej, a poprzez to pobudzają gospodarkę turystyczną. Jednak w tym procesie nie należy pomijać roli samorządu powiatowego. Powiat ma szersze spojrzenie na rozwój turystyczny obszaru niż pojedyncze gminy. Turystę nie interesują podziały administracyjne, ale atrakcyjna oferta spędzenia wolnego czasu czy dostępność produktów turystycznych.

Od początku istnienia powiatu konińskiego jego władze widziały potrzebę uwzględniania zagadnień dotyczących turystyki w prowadzeniu polityki rozwoju. Po raz pierwszy znalazło to odzwierciedlenie w przyjętej w 2000 roku Strategii rozwoju i promocji powiatu konińskiego. Również kolejne dokumenty strategiczne wskazywały potrzebę wspierania turystycznego rozwoju powiatu (np. Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Konińskiego na lata 2007-2013). Powiat uczestniczył także w wielu projektach, których efektem miało być powstanie strategii wyrażających spójną wizję rozwoju turystyki w powiecie (np. „Milowy krok – w rozwoju regionu”, „Strategia rozwoju terytorialnego produktu turystycznego subregionu konińskiego”). Niestety, różnorodność proponowanych rozwiązań, a przede wszystkim brak kompleksowych badań, wskazujących potrzeby turystów odwiedzających ziemię konińską, spowodowały, że w powstających dokumentach nie wypracowano kompleksowych (akceptowalnych) produktów, a w efekcie nie zostały one w pełni zrealizowane.

Starostwo Powiatowe w Koninie od kilku lat prowadzi zintensyfikowaną politykę mającą na celu zmianę wizerunku z regionu zdominowanego przez sektor paliwowo-energetyczny na atrakcyjny turystycznie. Podejmowane inicjatywy oraz możliwość pozyskiwania środków europejskich przez gminy, podmioty prywatne czy organizacje społeczne pobudziły turystycznie zapomnianą dotąd wschodnią Wielkopolskę do wzmożonych działań na rzecz rozwoju turystyki. Warto podkreślić rolę lokalnych grup

działania, które realizują wiele przedsięwzięć w ramach środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Dla ciała i dla ducha

Ponieważ ustawy nie precyzują, jakie zadania dotyczące turystyki powinien realizować samorząd powiatowy, słuszne wydaje się wykorzystywanie wszelkich możliwości pobudzania gospodarki turystycznej (np. imprezy kulturalne, rajdy rowerowe, promowanie kuchni regionalnej). Mimo ograniczonych środków finansowych starostwo konińskie realizuje stosunkowo wiele działań promujących turystyczne walory powiatu konińskiego. Rozbudowa strony internetowej powiatu w module „Turystyka” o m.in. szlaki turystyczne, wędkarstwo czy umieszczenie śladów GPS dla szlaków rowerowych, to tylko niektóre z działań promocyjnych w internecie.

Kolejną inicjatywą było zapoczątkowanie w 2009 roku serii przewodników „Turystyka dla aktywnych”. Do tej pory ukazały się dwa wydania przewodnika „Rowerem po Ziemi Konińskiej”, a pod koniec 2011 roku wydano „Wodną przygodę na Ziemi Konińskiej”, pierwsze praktyczne kompendium wiedzy dla żeglarzy, kajakarzy, miłośników sportów motorowodnych, *windsurferów*, pletwonurków oraz wędkarzy. Powstanie tych publikacji nie byłoby możliwe bez dużego zaangażowania wielu osób, które współpracowały przy opracowaniu tekstów i map. Poza tym ukazało się sześć wydań mapy turystycznej powiatu konińskiego, cenionej nie tylko przez turystów odwiedzających ziemię konińską.

Warto też wspomnieć o kilku inicjatywach związanych z rozwojem i promocją turystyki wodnej, przede wszystkim kanału Warta-Gopło, który jest ważnym odcinkiem Wielkiej Pętli Wielkopolski. W 2010 roku powiat koniński zainicjował, a następnie, wspólnie z miastem Konin, gminą Ślesin, powiatem kolskim i powiatem słupeckim, opracował i złożył wniosek o dofinansowanie ze środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) projektu pn. „Wielka Pętla, Wielkie możliwości – promocja produktów turystycznych wzdłuż wschodniego odcinka Wielkiej Pętli Wielkopolski”. Projekt ten został pozytywnie oceniony i znalazł się na liście rezerwowej, ostatecznie nie otrzymał jednak dofinansowania. Postanowiono więc małymi krokami realizować opracowane wówczas założenia: powstał film promujący kanał Warta-Gopło, wydano wspomniany już przewodnik „Wodna przygoda na Ziemi Konińskiej”, promowano turystykę wodną podczas targów turystycznych. Jednocześnie samorząd powiatu wspierał działania mające poprawić warunki uprawiania turystyki wodnej na konińskim odcinku Wielkiej Pętli. Powstały marina i bulwar w Ślesinie, pomosty w gminie Skulsk i gminie Rzgów.

Jednym z ostatnich przedsięwzięć promujących turystykę wodną, w które zaangażował się powiat koniński, miasto Konin oraz gminy Ślesin i Skulsk, jest projekt pn. „Kompleksowa promocja markowego produktu turystyki wodnej Wielka Pętla Wielkopolski”, który po otrzymaniu dofinansowania ze środków WRPO realizowany będzie przez Wielkopolską Organizację Turystyczną oraz 28 partnerów samorządowych i społecznych.

Świadomość istnienia w powiecie konińskim niezwykłego dziedzictwa kulturowego spowodowała, że od kilku lat starostwo mocno angażuje się także w przedsięwzięcia

promujące turystykę kulturową. Wydano m.in. cykl ośmiu folderów poświęconych szlakom kulturowym biegnącym przez ziemię konińską („Szlak Pięciu Braci Męczenników”, „Droga romańska”, „Szlak szkocki”, „Szlak cysterski”, „Szlak Piastów – Szlak Jagiellonów. Śladami Jana Długosza po Ziemi Konińskiej”, „Na bursztynowym szlaku”, „Bieniszew”, „Zabytki powiatu konińskiego”), a we współpracy z konińskim oddziałem PTTK oraz regionalistami przygotowywana jest multimedialna baza dziedzictwa kulturowego ziemi konińskiej. Wspieranie rozwoju turystyki to także wspólna z konińskim PTTK inicjatywa oznakowania w powiecie i doposażenia całego wielkopolskiego odcinka Bursztynowego Szlaku Rowerowego (biegnącego z południa na północ województwa – od Sycowa do Przewozu). Przedsięwzięcie to zostało wsparte nie tylko przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego oraz samorządy lokalne, przez które przebiega szlak, ale także przez Fundację „All for Planet”. W ramach koordynowanego przez powiat koniński projektu pn. „Doposażenie Bursztynowego Szlaku Rowerowego w tablice informacyjne i miejsca postojowe” w 2010 roku na dwustukilometrowym wielkopolskim odcinku usytuowano sześć miejsc postojowych i osiem tablic informacyjnych.

Tradycyjną formą promocji turystycznej jest udział w targach turystycznych. Dzięki dobrej współpracy, przede wszystkim z miastem Konin i Wielkopolską Organizacją Turystyczną, co roku możemy prezentować się na 6-7 imprezach (m.in. w Łodzi, Wrocławiu, Katowicach, Warszawie i Poznaniu).

Jak jeszcze można zmienić postrzeganie naszego regionu? Okazuje się, że pozytywne efekty może przynieść także organizacja międzynarodowego *study tour*. Dwukrotnie, bo w 2007 i 2009 roku, wspólnie z miastem Konin gościliśmy dziennikarzy z miast i powiatów partnerskich m.in. z Niemiec, Mołdawii, Łotwy i Estonii, dziennikarzy piszących na łamach ogólnopolskich wydawnictw turystycznych (m.in. Gazeta Wyborcza, Obieżyświat, Magazyn Świat, Podróże, Kultura, Wrocław Voice, Express Bydgoski) oraz przedstawicieli lokalnej prasy, radia i telewizji. Podczas weekendowych spotkań prezentowane były najciekawsze miejsca ziemi konińskiej, w ramach hasła „dla ciała i dla ducha”. Zaowocowało to powstaniem szeregu artykułów w wydawnictwach reprezentowanych podczas konińskich spotkań.

Razem możemy więcej

Wszystkie wymienione dotąd formy wspierania gospodarki turystycznej w regionie nie mogłyby być realizowane na taką skalę bez współpracy nie tylko z samorządami gminnymi powiatu konińskiego, samorządem miasta Konina, ale również z organizacjami pozarządowymi, takimi jak: koniński oddział PTTK, lokalne grupy działania („Dwa Mosty”, „Między ludźmi i jeziorami”, „Solidarni w Partnerstwie” oraz „Wielkopolska Wschodnia”), stowarzyszenia i towarzystwa działające na rzecz rozwoju i promocji swoich terenów (np. w Kleczewie, Skulsku) i wiele innych instytucji (np. Sanktuarium Maryjne w Licheniu). Udało się wypracować kontakty z podmiotami gospodarczymi z branży turystycznej. Powiat oferuje im bezpłatną promocję na stronie www albo podczas targów turystycznych. Poza tym inicjowane działania – zarówno te promocyjne, jak i inwestycyjne –

sprzyjają powstawaniu nowych podmiotów z branży turystycznej (np. wypożyczalnie kajaków, park linowy, gospodarstwa agroturystyczne itp.).

Równolegle do prowadzonych działań promocyjnych w 2007 roku powrócono do rozmów o potrzebie konsolidacji działań branży turystycznej, władz samorządowych i organizacji społecznych. W czerwcu 2008 roku powiat koniński był jednym z głównych inicjatorów powołania Lokalnej Organizacji Turystycznej „Marina” (LOT), zrzeszającej w swych szeregach samorządy lokalne, podmioty gospodarcze, uczelnie, organizacje oraz osoby fizyczne, które działają na rzecz rozwoju i promocji turystyki w subregionie konińskim (wg stanu na koniec czerwca 2012 roku było ich 59). Od początku swego funkcjonowania stowarzyszenie wdraża w życie model współpracy pomiędzy samorządami, biznesem, światem nauki i organizacjami społecznymi. Jego celem jest realizacja m.in. takich zadań, jak kreowanie i promowanie regionu konińskiego, zapewnienie funkcjonowania i rozwoju systemu informacji turystycznej regionu konińskiego, inicjowanie i opiniowanie planów rozwoju turystyki oraz wspomaganie ich realizacji, wspieranie rozwoju turystyki oraz przedsiębiorczości, inicjowanie tworzenia i wspierania rozwoju i promocji markowych produktów turystycznych, szczególnie Wielkiej Pętli Wielkopolski, wspieranie rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej w regionie konińskim, propagowanie i podejmowanie działań na rzecz popularyzacji i ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Najbardziej rozpoznawalne dotychczasowe działania promocyjne LOT to m.in. organizacja spływów kajakowych „Szlakiem śluz Wielkiej Pętli Wielkopolski” i konkursów fotograficznych „Subregion koniński w barwach jesienno-zimowych” czy wydawnictwa: „Kalendarz imprez sezonu letniego”, „Gospodarstwa agroturystyczne Wielkopolski Wschodniej” i „Mapy Turystyki Wodnej na Ziemi Konińskiej”. Jest to wciąż „młoda” organizacja, dlatego nie udało się dotąd przeprowadzić badań ruchu turystycznego w regionie, który wskazywałby mocne i słabe strony realizowanych do tej pory przedsięwzięć turystycznych.

System promocji turystycznej powinien być wspomagany poprzez sprawnie działającą placówkę informacji turystycznej. Dlatego też powiat koniński był inicjatorem powołania wspólnie z miastem Konin pierwszego w tej części Wielkopolski Centrum Informacji Turystycznej (CIT), którego prowadzenie zlecono LOT „Marina”. Profesjonalne podejście samorządu do stworzenia CIT zaowocowało przyznaniem, już po pierwszym roku funkcjonowania, trzech gwiazdek w certyfikacji punktów informacji turystycznej oraz II miejsca w konkursie na najlepsze centrum informacji turystycznej, organizowanym przez Polską Organizację Turystyczną w kategorii trzygwiazdkowych centrów w Polsce.

Podjęcie działań mających na celu powołanie LOT, a następnie CIT, to efekt wdrażania przez powiat modelu współpracy pomiędzy różnymi branżami działającymi na rzecz turystyki. Stworzenie pierwszego w tej części Wielkopolski Centrum Informacji Turystycznej to przede wszystkim lepszy dostęp do informacji o regionie (i nie tylko!) dla turystów odwiedzających powiat, ale także wzmocnienie promocji wewnętrznej – wśród mieszkańców regionu. Klienci (turyści) mają dostęp do wielu informacji zgromadzonych nie tylko w siedzibie CIT, lecz także na stronach internetowych prowadzonych przez LOT, CIT oraz powiat.

Stwórzmy własną markę

Przedsięwzięcia promocyjne wiążą się z wydatkami, które wzbudzają, niestety, jeszcze czasem kontrowersje. Tego typu wydatki nie przynoszą od razu namacalnych korzyści, tak jak w przypadku wydatków inwestycyjnych. Stąd też pojawia się pytanie: czy jest szansa na zwrot poniesionych wydatków budżetowych? Przeprowadzane analizy źródeł dochodów gmin turystycznych dotyczących podatków i opłat związanych z prowadzeniem działalności turystycznej dają pozytywną odpowiedź. Korzyści z działań promocyjnych, czyli przychody z działalności turystycznej będą z czasem widoczne zarówno w dochodach budżetów samorządowych, jak i prywatnych podmiotów. W przypadku powiatów ten zwrot będzie dużo mniejszy, ze względu na strukturę dochodów budżetowych. Nie może to jednak oznaczać rezygnacji z podejmowania działań pro turystycznych. Tym bardziej, że jak już wspomniano, powiat w procesie rozwoju turystyki ma do odegrania ważną rolę. Ponadgminne spojrzenie na gospodarkę turystyczną sprzyjać ma powstawaniu unikalnych produktów turystycznych, które są głównym czynnikiem konkurowania samorządów o turystę. Powstanie takiego jednolitego, a zarazem wyróżniającego się produktu wymaga przede wszystkim współpracy różnych podmiotów: samorządów, przedsiębiorstw turystycznych, organizacji społecznych i samych mieszkańców. Współpraca poszczególnych podmiotów przyniesie większe korzyści niż sprzedaż turystyce pojedynczych usług. Stąd też ważna w tym zakresie rola Lokalnej Organizacji Turystycznej, która powinna wspierać nie tylko powstawanie takich komplementarnych produktów, ale również ich sprzedaż. Kolejnym krokiem powinno być kreowanie produktu, aby był uzupełnieniem dominującej w powiecie turystyki pielgrzymkowej i wypoczynkowej. Jeśli chce się wygrać z coraz mocniej konkurującymi ze sobą samorządami, takie działania należy podjąć jak najszybciej. Niby wszyscy to wiemy, ale jak jest z ich realizacją?

Promocja i rozwój turystyczny powiatu to długotrwałe procesy wymagające nakładów finansowych oraz ludzkich. To ludzie zainteresowani rozwojem turystyki, ich umiejętności i zaangażowanie, decydują w dużej mierze o sukcesie podejmowanych działań. Kolejnym czynnikiem decydującym o powodzeniu jest ciągłość prowadzonej polityki rozwojowej, a nie realizowanie zadań w perspektywie czteroletniej kadencji władz. Ważna jest również komunikacja wewnętrzna, ponieważ to mieszkańcy powiatu są najlepszymi ambasadorami swojej małej ojczyzny. To oni, poprzez stosowanie, często nieświadomie, tzw. marketingu szeptanego, zachęcają lub zniechęcają do odwiedzenia powiatu konińskiego. Dopelnieniem tych wszystkich elementów, ale zarazem najważniejszą kwestią pozwalającą na prowadzenie spójnej, przemyślanej polityki promocyjnej jest posiadanie dokumentu wskazującego długotrwałe kierunki działań, określającego adresatów, kanały komunikacji oraz rzecz najważniejszą – wyróżnik danego obszaru. Dlatego powiat koniński zdecydował się budować własną, odrębną i atrakcyjną markę, czego jednym z pierwszych kroków było opracowanie strategii marki – dokumentu wskazującego sposoby osiągnięcia założonych celów komunikacyjnych i marketingowych, odpowiadających potrzebom rozwojowym powiatu.

„Powiat koniński – energia pokoleń” to hasło charakteryzujące powiat koniński jako miejsce wykorzystujące twórczo energię wszystkich pokoleń mieszkańców,

stwarzające warunki do aktywnego życia, pracy i wypoczynku, ze szczególnym uwzględnieniem aktywnych 50+. Zgodnie z tą koncepcją, nasz powiat jest pierwszym w Polsce miejscem, które wyraźnie zachęca ludzi aktywnych w wieku 50+ do osiedlenia się na ziemi konińskiej lub jej odwiedzenia. Hasło promocyjne wskazuje także na chęć docierania do ludzi młodych. To w tym powiecie mogą spożytkować swoją energię poprzez pracę lub aktywny wypoczynek: konno, na rowerach, na żaglówce, *windsurfingu* czy *wakeboardzie*.

W wyniku analizy dotychczasowych przedsięwzięć turystycznych można dojść do wniosku, że jeśli nawet mamy niewielkie środki, to we współpracy tworzymy już ogromny kapitał – i ten finansowy, i ten ludzki. A wtedy budowanie potencjału turystycznego powiatu jest dużo łatwiejsze.

WZDŁUŻ AUTOSTRADY A2 – POSTĘP, STAGNACJA CZY REGRES?

Artur Zimny

Rezultaty funkcjonowania autostrad można rozpatrywać przez pryzmat rozwoju kraju, jak również rozwoju różnych jednostek przestrzennych – województwa, powiatu, gminy. O ile z punktu widzenia kraju czy województwa istnienie autostrad należy z całą pewnością ocenić pozytywnie, ponieważ wiąże się to z szeregiem korzyści zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i pozaekonomicznym, o tyle z punktu widzenia powiatu czy gminy istnienie autostrady wcale nie musi być oceniane pozytywnie. W wymiarze lokalnym funkcjonowanie autostrady może bowiem doprowadzić do dwóch skrajnie różnych sytuacji. Pierwsza to taka, w której autostrada, poprzez poprawę dostępności transportowej, podnosi atrakcyjność lokalizacyjną terenów, przez które przebiega. Z kolei druga oznacza zaburzenie harmonii przestrzennej, pogorszenie warunków życia poprzez dezintegrację wielu terenów¹ oraz zniszczenie środowiska naturalnego.

W świetle powyższych uwag można stwierdzić, że autostrada może być zarówno szansą wzrostu atrakcyjności lokalizacyjnej i aktywności gospodarczej, jak i stanowić barierę rozwoju terenów, na których jest zlokalizowana. Aby spełnił się pierwszy z wymienionych scenariuszy, konieczna jest lokalizacja na terenie gminy węzła, który umożliwi wjazd i zjazd z autostrady. Dzięki niemu wzrasta bowiem dostępność komunikacyjna, a tym samym atrakcyjność lokalizacyjna. Ponadto istotne jest wyznaczenie na terenie gminy MOP-u, czyli miejsca obsługi podróżnych, w którym mogą powstać miejsca pracy dla kilkudziesięciu osób oraz przyczynić się do powiększenia wpływów do budżetu gminy.

Celem opracowania jest ustalenie oraz ocena zmian, jakie zaszły w rozwoju gospodarczym wielkopolskich gmin zlokalizowanych wzdłuż autostrady A2 w latach 2005-2011. Osiągnięcie tego celu pozwoli wskazać, czy w przypadku gmin województwa wielkopolskiego występuje pierwsza czy też druga z nakreślonych sytuacji. Tym samym możliwe będzie podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie sformułowane w tytule niniejszego opracowania.

¹ Dezintegracja może przejawiać się odcięciem lub wydłużeniem drogi od niektórych domostw do strefy usługowej lub też podziałem gospodarstw rolnych.

Badaniem objęte zostały gminy województwa wielkopolskiego zlokalizowane wzdłuż autostrady A2, czyli, zgodnie z założeniem przyjętym przez autora, te, przez które przebiega autostrada oraz te, z obszaru których do autostrady jest nie więcej niż 5 km. Spośród 34 gmin spełniających powyższe kryterium z badań wyłączono miasta Poznań i Konin, z uwagi na ich specyficzny i nieporównywalny charakter w stosunku do pozostałych jednostek terytorialnych, oraz siedem gmin leżących w bezpośrednim sąsiedztwie regionalnego ośrodka wzrostu w postaci miasta Poznania. Ich uwzględnienie w badaniach mogłoby bowiem obniżyć wiarygodność rezultatów pomiaru, tj. „czystego” wpływu autostrady na rozwój gospodarczy. Ogółem analizą objętych zostało 25 gmin, tj. (w kolejności z zachodu na wschód): Miedzichowo, Zbąszyń, Nowy Tomyśl, Lwówek, Kuślin, Opalenica, Duszniki, Buk, Kostrzyn, Środa Wielkopolska, Dominowo, Nekla, Września, Kołaczkowo, Strzałkowo, Słupca (gmina wiejska), Łądek, Golina, Rzgów, Stare Miasto, Krzymów, Władysławów, Kościelec, Brudzew i Dąbie. Gminy te zajmują łącznie obszar 3352 km², co stanowi 11,24% powierzchni województwa wielkopolskiego. Zamieszkuje tam prawie 290 tys. osób, czyli 8,47% populacji Wielkopolski². Są one bardzo zróżnicowane pod względem powierzchni i liczby mieszkańców³.

Kluczową kwestią dla realizacji głównego celu opracowania było ustalenie poziomu rozwoju gospodarczego badanych gmin w 2005 roku, czyli w roku poprzedzającym oddanie do użytku autostrady A2 na odcinku Konin-Stryków oraz w 2011 roku, czyli po sześciu latach funkcjonowania autostrady przebiegającej przez niemal całe województwo wielkopolskie. Z uwagi na złożony charakter tego rozwoju autor postąpił się jedną z metod wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP), a mianowicie – metodą sum standaryzowanych. Punktem wyjścia do jej zastosowania było dokonanie wyboru zmiennych opisujących poziom rozwoju gospodarczego gmin, czyli, mówiąc prościej, wskaźników rozwoju gospodarczego. Na podstawie kryterium merytoryczno-formalnego⁴ wyodrębniono wstępnie 10 cech, które charakteryzowały sytuację gmin w obszarze aktywności gospodarczej i kondycji finansowej⁵. Następnie na podstawie kryterium statystycznego wyeliminowano cechy o niskiej zmienności oraz te, które były zbyt silnie skorelowane z pozostałymi cechami⁶. Z jednej strony posłużono się klasycznym współczynnikiem zmienności, którego minimalna dopuszczalna wartość została ustalona na poziomie powyżej 10%, natomiast z drugiej wykorzystano współ-

² Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS. Stan na 30 czerwca 2011 roku.

³ Świadczy o tym prawie trzykrotna różnica między powierzchniami największej a najmniejszej gminy oraz ponad piętnastokrotna różnica między gminą o największej i najmniejszej liczbie mieszkańców (w obydwu przypadkach są to odpowiednio gminy Września i Dominowo).

⁴ A. Zeliaś, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000, s. 37.

⁵ Wytoniony zbiór cech nie był zbyt liczny, co wynikało z konieczności wykorzystania w obydwu analizowanych latach (2005 i 2011) zmiennych o tej samej wartości informacyjnej.

⁶ E. Nowińska-Łażniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 155.

czynnik korelacji liniowej Pearsona. Ostatecznie do zdiagnozowania poziomu rozwoju gospodarczego gmin przyjęto następujące cechy-wskaźniki rozwoju⁷:

- X_1 – spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców(S),
- X_2 – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (S),
- X_3 – zarejestrowani bezrobotni na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (D),
- X_4 – dochody budżetowe gminy w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_5 – dochody gminy z udziału w podatkach dochodowych w zł na jednego mieszkańca (S),
- X_6 – wydatki inwestycyjne gminy w zł na jednego mieszkańca (S).

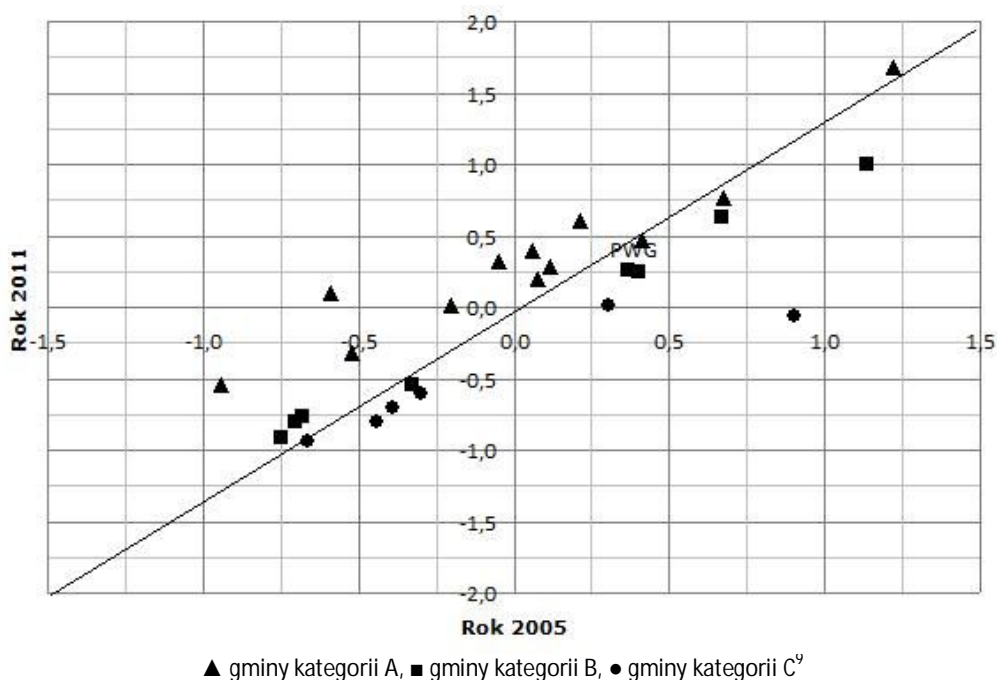
Powyższe cechy pozwoliły na skonstruowanie syntetycznego miernika rozwoju gospodarczego gmin w latach 2005 i 2011. Wyższa wartość miernika świadczyła o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego gminy, natomiast niższa wartość oznaczała, że gmina charakteryzuje się niższym poziomem rozwoju. Należy w tym miejscu podkreślić, że miernik został skonstruowany nie tylko dla 25 gmin objętych badaniem, ale również dla „przeciętnej wielkopolskiej gminy” (dalej: PWG)⁸. Poziom rozwoju PWG, a dokładniej rzecz ujmując – zmiana tego poziomu, stała się punktem odniesienia dla gmin zlokalizowanych wzdłuż autostrady A2. Inaczej mówiąc, gminy, które w ciągu sześciu lat odnotowały wzrost wartości miernika syntetycznego, należy uznać za jednostki charakteryzujące się postępowaniem w rozwoju gospodarczym, gminy o spadku wartości miernika mniejszym lub zbliżonym do PWG za jednostki charakteryzujące się stagnacją rozwojową, natomiast gminy, które odnotowały znacznie większy spadek wartości miernika w porównaniu do PWG za jednostki charakteryzujące się regresem w rozwoju.

Na podstawie wybranych cech diagnostycznych, które potraktowano jako równoprawne oraz zgodnie z procedurą przedstawioną w poprzedniej części opracowania, obliczono wartości syntetycznego miernika rozwoju gospodarczego dla każdej gminy objętej badaniem w latach 2005 i 2011. Otrzymane wartości pozwoliły na uporządkowanie gmin pod względem osiągniętego poziomu rozwoju. Z uwagi na ograniczony charakter niniejszego opracowania, pominięto szczegółową prezentację wyników tego porządkowania i przedstawiono jedynie wartości mierników syntetycznych w formie graficznej (rys. 1).

⁷ W przedstawionym zbiorze, obok zmiennych stymulant, których wyższe wartości świadczyły o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego gmin, znalazła się jedna zmienna destymulanta (X_3), której wyższe wartości oznaczały niższy poziom omawianego zjawiska.

W celu wyeliminowania ewentualnych wahań w zakresie finansów gminnych w roku objętych analizą w stosunku do pozostałych lat, a tym samym w celu wiarygodnego zdiagnozowania kondycji finansowej gmin posłużono się wartościami uśrednionymi z lat 2004-2005 oraz 2010-2011.

⁸ Wartości poszczególnych zmiennych dla PWG zostały ustalone poprzez obliczenie średniej uwzględniającej wszystkie gminy województwa wielkopolskiego (z wyjątkiem Poznania i miast będących subregionalnymi ośrodkami wzrostu, tj. Kalisza, Konina, Piły, Gniezna, Ostrowa Wielkopolskiego i Leszna).



Rys. 1. Wartości syntetycznych mierników rozwoju gospodarczego gmin objętych badaniem w latach 2005 i 2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Uzyskane wartości mierników świadczą o znacznym zróżnicowaniu gmin z uwagi na ich poziom rozwoju gospodarczego. Wyniki obliczeń wskazują, że zarówno w 2005, jak i w 2011 roku najlepsza sytuacja występowała w gminach Buk i Nowy Tomyśl, a najgorsza w gminach Dominowo (w 2005 roku) oraz Dąbie i Łądek (w 2011 roku). Jednostki należące do pierwszej z wymienionych grup to niewątpliwie liderzy, jeśli chodzi o poziom rozwoju gospodarczego, natomiast jednostki z grupy drugiej można określić mianem maruderów. Na uwagę zasługuje, że cztery spośród pięciu wymienionych gmin zlokalizowane są w pobliżu węzłów autostrady A2.

Porównanie pozycji wszystkich gmin objętych badaniem w obydwu analizowanych latach pozwala dostrzec pewne różnice, zarówno *in plus*, jak i *in minus*, co zresztą potwierdza współczynnik korelacji rang Spearmana – równy 0,820¹⁰. Różnice te są największe w przypadku gminy Duszniki, która odnotowała spadek o 12 pozycji oraz gmin Brudzew i Dominowo, które odnotowały wzrost o 8 pozycji. Ponadto w badanym okresie dwie gminy znacząco poprawiły (wzrost o przynajmniej 5 pozycji), a dwie gminy znacząco pogorszyły swoją lokatę (spadek o przynajmniej 5 pozycji).

⁹ Kategorie te zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania.

¹⁰ Współczynnik korelacji rang Spearmana przyjmuje wartości z przedziału $<-1;1>$. Im wartość wskaźnika jest bliższa jedności, tym zgodność pozycji jest większa. M. Witkowski, *Analiza współzależności*, w: *Statystyka*, J. Paradysz (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 233.

Pomimo że nieliczne spostrzeżenia zasygnalizowane wcześniej napawają pewnym optymizmem, to jednak po przyjrzeniu się zmianom pozycji PWG trudno jednoznacznie stwierdzić, że wielkopolskie gminy położone wzdłuż autostrady A2 to jednostki terytorialne, które w ciągu ostatnich lat odniosły sukces w aspekcie gospodarczym. Wprawdzie w 2005 roku 76% gmin objętych badaniem charakteryzowało się niższym poziomem rozwoju niż PGW, natomiast w 2011 roku odsetek ten wynosił 68%, to jednak wśród analizowanych jednostek znalazły się zarówno te, których sytuacja gospodarcza poprawiła się w znaczącym stopniu (Brudzew, Dominowo, Buk), jak i te, które zanotowały relatywny spadek niemal wszystkich wskaźników gospodarczych w 2011 roku w porównaniu do 2005 roku (Duszniaki, Kołaczkowo, Rzgów).

Po uwzględnieniu przyjętego wcześniej założenia metodologicznego odnoszącego się do relacji między zmianą wartości syntetycznego miernika rozwoju gospodarczego poszczególnych gmin a zmianą wartości tego miernika dla PGW w latach 2005-2011, można wyodrębnić trzy kategorie wielkopolskich gmin zlokalizowanych wzdłuż autostrady – A, B i C. Kategorię A tworzy 12 gmin, które odnotowały postęp w rozwoju, kategorię B – 7 gmin, które charakteryzują się stagnacją rozwojową, a kategorię C – 6 gmin, które odnotowały regres w rozwoju¹¹. W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji dokonano dalszego podziału kategorii A i C. Wyróżniono: A1 – gminy o znacznym wzroście wartości miernika rozwoju gospodarczego i A2 – gminy o nieznacznym wzroście wartości miernika oraz C1 – gminy o nieznacznym spadku wartości miernika rozwoju gospodarczego i C2 – gminy o znacznym spadku miernika rozwoju.

Tabela 1. Klasyfikacja gmin objętych badaniem ze względu na zmiany w poziomie rozwoju gospodarczego w 2011 roku w porównaniu do 2005 roku

Kategoria	Charakter zmian	Gminy
A1	znaczny postęp	Brudzew, Buk, Dominowo, Kostrzyn, Krzymów, Września
A2	nieznacznym postęp	Kuślin, Lwówek, Miedzichowo, Opalenica, Stare Miasto, Strzałkowo
B	stagnacja	Golina, Kościelec, Łądek, Nekla, Nowy Tomyśl, Środa Wlkp., Władystawów
C1	nieznacznym regres	Dąbie, Zbąszyń
C2	znaczny regres	Duszniaki, Kołaczkowo, Rzgów, Stupca

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza informacji zawartych w tab. 1 potwierdza sformułowany wcześniej wniosek, że zmiany, które zaszły w poziomie rozwoju gospodarczego gmin województwa wielkopolskiego zlokalizowanych wzdłuż autostrady A2 od chwili oddania do użytku odcinka Konin-Stryków do 2011 roku, trudno jest ocenić jednoznacznie, ponieważ niektóre gminy odnotowały znaczącą poprawę sytuacji gospodarczej, inne natomiast – znaczące pogorszenie. W związku z tym uzasadnione wydaje się wskazanie przyczyn postępu i regresu. Otóż rezultaty wnikliwej analizy pozwalają stwierdzić, że znaczny wzrost wartości syntetycznego miernika rozwoju gospodarczego, który odnotowano w przypadku sześciu gmin kategorii A1, uwarunkowany był w szczególności relatywną poprawą następujących wskaźników (kolejność według ich znaczenia): liczba zareje-

¹¹ Omawiane kategorie gmin są doskonale widoczne na rys. 1.

strowanych bezrobotnych w gminie, wysokość wydatków inwestycyjnych gminy oraz wysokość dochodów gminy z udziału w podatkach dochodowych. Z drugiej strony relatywne pogorszenie wymienionych wyżej wskaźników przyczyniło się do znacznego spadku wartości syntetycznego miernika rozwoju gospodarczego, który odnotowano w przypadku czterech gmin kategorii C2 (tab. 2).

Tabela 2. Zestawienie relatywnych zmian wartości wskaźników rozwoju gospodarczego gmin kategorii A1 i C2 w 2011 roku w porównaniu do 2005 roku

Gmina	Kategoria	Wskaźnik rozwoju					
		X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
Brudzew	A1	+	+	-	+	+	+
Buk	A1	+	+	-	-	+	+
Dominowo	A1	-	-	-	-	+	+
Kostrzyn	A1	+	+	-	-	+	+
Krzymów	A1	-	+	-	+	-	+
Września	A1	+	-	-	+	+	+
Duszniki	C2	+	-	+	-	-	-
Kończakowo	C2	-	-	+	-	+	-
Rzgów	C2	+	+	+	-	-	-
Słupca	C2	+	+	-	+	-	-

+ relatywna poprawa wartości wskaźnika, - relatywne pogorszenie wartości wskaźnika

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W świetle dokonanej analizy można stwierdzić, że gminami, których sytuacja gospodarcza znacząco poprawiła się w ciągu sześciu lat funkcjonowania autostrady przebiegającej przez niemal całe województwo wielkopolskie, są zarówno gminy z bezpośrednim dostępem do węzła (Brudzew, Buk, Września), jak i gminy, które nie mają takiego dostępu (Dominowo, Kostrzyn, Krzymów). Podobna sytuacja występuje w przypadku gmin, których sytuacja gospodarcza uległa znaczącemu pogorszeniu – są wśród nich gminy oddalone od węzła (Duszniki, Kończakowo, Rzgów) oraz gmina wiejska Słupca, na terenie której zlokalizowany jest węzeł.

Wpływ autostrady A2 na rozwój gospodarczy Wielkopolski był przedmiotem badań realizowanych w 2011 roku przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu na zlecenie firmy Autostrada Wielkopolska S.A. Wyniki badań wskazują, że trzy rodzaje efektów funkcjonowania autostrady, tj. efekty bezpośrednie (związane z wpływami do Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań spółek związanych z autostradą), efekty pośrednie (związane z funkcjonowaniem firm bezpośrednio związanych z obecnością autostrady, np. handel i usługi w pasie wzdłuż autostrady oferowane podróżnym) oraz efekty indukowane (niezwiązane bezpośrednio z autostradą, ale korzystające z generowanych przez nią korzyści, czyli wynikające z dalszego wydatkowania pieniędzy, który zostały wygenerowany w regionie w związku z istnieniem autostrady) w samym tylko 2010 roku wygenerowały korzyści ekonomiczne dla regionu na poziomie około 1,28 mld zł¹².

¹² Zob. *Autostrada Eksploatacja 2010. Podróżni – Pracownicy – Przyroda*, Poznań 2011, s. 9.

Po analizie wyników badań, przeprowadzonych przez autora, należy podkreślić, że sytuacja, w której zarówno w 2005, jak i w 2011 roku zdecydowana większość gmin objętych badaniem charakteryzowała się niższym poziomem rozwoju gospodarczego niż „przeciętna gmina wielkopolska” z pewnością nie napawa optymizmem. Pomimo że odsetek gmin o niższym poziomie rozwoju zmalał w ciągu sześciu lat, to jednak nie uprawnia to do jednoznacznego stwierdzenia, że gminy wielkopolskie położone wzdłuż autostrady A2 to jednostki terytorialne, które w ciągu sześciu lat odniosły sukces w aspekcie gospodarczym. Z nielicznymi bowiem wyjątkami (Buk, Nekla, Nowy Tomyśl, Opalenica, Stare Miasto, Środa Wielkopolska) wielkopolskie gminy zlokalizowane wzdłuż autostrady to tereny średnio lub słabo rozwinięte pod względem gospodarczym. Warto jednak zauważyć, że część z nich wykorzystata swoją szansę wynikającą z położenia w pobliżu autostrady lub bliskości węzła (np. Brudzew, Miedzichowo). Z kolei innym, pomimo wielu walorów lokalizacyjnych, nie udało się do tej pory wykorzystać tej szansy (np. Słupca – gmina wiejska).

Zważywszy na to, że we wszystkich gminach, w których w analizowanym okresie odnotowano znaczny postęp w aspekcie gospodarczym, zwiększyły się wydatki inwestycyjne i zmniejszyło się bezrobocie oraz że w niemal wszystkich gminach, które odnotowały znaczny regres w omawianym aspekcie, powyższe wskaźniki uległy pogorszeniu, należy przypuszczać, że korzyści z lokalizacji na terenie gminy lub w jej pobliżu autostrady A2, jeśli występują, to przejawiają się przede wszystkim powstawaniem nowych miejsc pracy oraz nasileniem działań inwestycyjnych gmin.

Bibliografia

Autostrada Eksploatacja 2010. Podróźni – Pracownicy – Przyroda, Poznań 2011.

Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl>

Nowińska-Łaźniewska E., *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.

Sobczyk M., *Syntetyczny miernik jakości środowiska przyrodniczego*, w: *Klasyfikacja i analiza danych. Problemy teoretyczne. Taksonomia*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1995.

Witkowski M., *Analiza współzależności*, w: *Statystyka*, J. Paradysz (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.

Zeliaś A., *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000.