SPIS TREŚCI

Informacje o autorach 5

Wykaz ważniejszych skrótów 6

Od redaktora serii wydawniczej 7

Wstęp 9

Rozdział 1. Struktura organizacyjna gminy 11

1.1. Radni gminy, przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy 11

1.2. Komisja rewizyjna i komisje nadzwyczajne. Komisje stałe rady gminy 15

1.3. Organ wykonawczy gminy, związki i porozumienia międzygminne oraz zadania własne gminy 17

1.4. Przykład struktury organizacyjnej gminy 19

Rozdział 2. Spółki gminne 28

2.1. Przedsiębiorstwa komunalne 28

2.2. Formy organizacyjne, kryteria i mierniki oceny organizacji przedsiębiorstw komunalnych 29

2.3. System organizacji i finansowania infrastruktury komunalnej, przekształcenia w mieszkalnictwie komunalnym, ocena sytuacji w obszarze komunalnych zasobów mieszkaniowych 32

Rozdział 3. Struktury instytucjonalnego otoczenia procesów rozwojowych 37

3.1. Organizacje pozarządowe 37

3.2. Agencja Rozwoju Lokalnego, gminne centra informacji, inkubatory przedsiębiorczości 44

Rozdział 4. Strefy aktywności gospodarczej 51

4.1. Zarządzanie usługami publicznymi 51

4.2. System świadczenia usług komunalnych 55

4.3. Formy organizacyjno-prawne funkcjonowania usług publicznych 55

Rozdział 5. Współpraca z instytucjami finansowymi 58

5.1. Fundusze pożyczkowe 58

5.2. Fundusze poręczeniowe 61

Rozdział 6. Współpraca międzyorganizacyjna. Współpraca regionalna, lokalna, międzynarodowa ... 73
6.1. Zasady współpracy ... 73
6.2. Współpraca regionalna i lokalna ... 84
6.3. Współpraca międzynarodowa ... 88

Rozdział 7. Współpraca z przedsiębiorstwami ... 97
7.1. Zakładanie przedsiębiorstw ... 97
7.2. Publiczne wsparcie rozwoju przedsiębiorczości ... 99
7.3. Programy rozwoju regionu ... 106

Rozdział 8. Zarządzanie jakością w gminie ... 116
8.1. System zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego ... 116
8.2. Dofinansowanie europejskie ... 120
8.3. Elektroniczna komunikacja z petentem ... 121
8.4. Korzyści z wdrożenia systemu zarządzania jakością ISO ... 123

Rozdział 9. Zarządzanie usługami społecznymi ... 126
9.1. Przedszkola samorządowe ... 126
9.2. Szkoły w gminie ... 131
9.3. Przykłady dobrego zarządzania oświatą ... 140
9.3.1. Gmina Krotoszyn ... 140
9.3.2. Diagnoza procesów zarządzania oświatą w gminie Bytnica ... 141
9.4. Bezpieczeństwo gminy ... 144
9.4.1. Policja ... 144
9.4.2. Straż gminna, straż obywatelska oraz sposoby wspomagania bezpieczeństwa ... 146
9.4.3. Przepisy porządkowe ... 149
9.5. Służba zdrowia ... 154

Rozdział 10. Klastry i organizacja sieci współpracy międzyorganizacyjnej, konkurencyjność ... 164
10.1. Sieci relacji międzyorganizacyjnych, grona (klastry) ... 164
10.2. Środowisko przedsiębiorstwa ... 168

Wykaz polecanej literatury ... 175

Informacje o autorach

Michał Leśniewski – doktor, jest adiunktem w Instytucie Zarządzania Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. Specjalizuje się w ekorozwoju i zarządzaniu strategicznym oraz w zarządzaniu gospodarka regionalną.

Zbigniew Olesiński – doktor habilitowany, jest profesorem nadzwyczajnym w Akademii Finansów w Warszawie, w latach 1999-2008 był dyrektorem Instytutu Zarządzania w Uniwersytecie Humanistyczno-Przyrodniczym im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. Autor takich publikacji jak m.in.: *Zarządzania w Regionie; Polska – Europa – Świat,* Difin, Warszawa 2005, *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Agnieszka Predygier – doktor, jest asystentem w Instytucie Zarządzania Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. Od roku 2006 dyrektor Kieleckiego Festiwalu Nauki. Specjalizuje się w problematyce przedsiębiorczości, autorka ok. 30 publikacji.

Agnieszka Rzepka – magister, jest wykładowcą w Państwowej Szkole Wyższej w Przemyślu. Specjalizuje się w zarządzaniu w regionie w aspekcie procesów globalnych.

Wykaz ważniejszych skrótów

GCI – Gminne Centrum Informacji
IGPiK – Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej
IP – Inkubator Przedsiębiorczości
IPiSPAN– Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk
KFM – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
KPZR PAN – Komitet Przedsiębiorczości i Zarządzania Rozwojem Polskiej Akademii Nauk
KSGCI – Krajowa Sieć Gminnych Centrów Informacji
MSP – Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MZiOS – Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PWE – Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne
PWN – Polskie Wydawnictwo Naukowe
POZ – Podstawowa Opieka Zdrowotna
SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
SOOIPP – Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce
UAM – Uniwersytet Adama Mickiewicza
U.F.W.I. – Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowaniu wspierania inwestycji (Dz. U. z 2002, nr 41, poz. 363 z późn. zm.)
U.S.G. – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95)
U.S.D.G. – Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.)
U.S.P. – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
U.P.S. – Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855)
U.S.T. – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.)
UNDP – (ang. *United Nations Development Programme)* Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju
U.P.S.D.P.P. – Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2004 r., nr 123, poz. 1291)
WHO – (ang. *World Health Organization*) Światowa Organizacja Zdrowia
ZOZ – Zakład Opieki Zdrowotnej

Od redaktora serii wydawniczej

Coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego nie tylko za administrowanie na danym terenie, ale także za skuteczne stymulowanie rozwoju lokalnego, którego efektem ma być poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Rozwój gminy – tak jak prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań. To wyzwanie sprawia, iż pracownicy samorządowi muszą stawać się menedżerami publicznymi, którzy zarządzają rozwojem swoich jednostek terytorialnych. Wymaga to oczywiście nowych kompetencji, obejmujących nie tylko znajomość nowoczesnych narzędzi zarządzania, ale i umiejętności ich stosowania w praktyce polskich samorządów.

Fundacja BFKK od czasu powstania w Polsce administracji samorządowej podejmuje działania nakierowane na podnoszenie wiedzy i kształtowanie umiejętności jej pracowników. Obecnie ważnym elementem tych wysiłków jest Projekt „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym" realizowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a bezpośrednio skierowany do gmin Polski Wschodniej obejmującej województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Polska Wschodnia to obszar, na którym sprawne zarządzanie rozwojem lokalnym nabiera szczególnego znaczenia ze względu na potrzebę nadrabiania znacznych opóźnień rozwojowych w stosunku do reszty kraju. Należy przy tym uwzględnić, iż zgodnie z nową Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 przyjmuje się koncepcję rozwoju endogenicznego – w oparciu o tak zwane wewnętrzne potencjały rozwojowe. W tym kontekście należy widzieć zadania stojące przed samorządowcami województw należących do obszarów słabiej rozwiniętych. Tu zapewne trudniej będzie identyfikować wewnętrzne potencjały rozwojowe i skutecznie je rozwijać. Niewątpliwie pracownicy samorządowi będą musieli się wykazać wiedzą, umiejętnościami i aktywną postawą, aby sprostać takim wyzwaniom. Dlatego Projekt „Kompetentna Gmina" podjął się rozwoju kompetencji w zakresie pięciu kluczowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym, do których należą: planowanie, organizowanie, przywództwo, finanse i promocja. Jednocześnie, dzięki szeroko zakrojonym i wnikliwym badaniom stanu wykorzystania konkretnych instrumentów w ramach poszczególnych funkcji i w tym kontekście określania potrzeb szkoleniowych w 120 najlepiej rozwijających się gminach, Projekt generuje nową wiedzę o najskuteczniejszych formach oddziaływania na rozwój lokalny w warunkach Polski Wschodniej.

Niniejsza książka *Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym* stanowi jeden z pięciu poradników mających dostarczyć podstaw wiedzy w zakresie poszczególnych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym. Łącznie seria pię-

ciu podręczników „Zarządzania Rozwojem Lokalnym" może być traktowana jako gruntownie przygotowany materiał pomocniczy do wykorzystywania w procesie szkoleń pracowników gmin Polski Wschodniej, zaplanowanych w Projekcie „Kompetentna Gmina". Jednocześnie jednak stanowiąc kompendium praktycznej wiedzy z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym, książki mogą być wykorzystywane do samodzielnego doskonalenia się w zakresie rozwoju lokalnego. Seria zapewne zainteresuje także studentów kierunków, takich jak zarządzanie czy administracja, szczególnie planujących karierę zawodową w strukturach samorządów terytorialnych.

Generowanie nowej wiedzy i jej szerokie upowszechnianie realizowane w Projekcie „Kompetentna Gmina" nie byłoby możliwe bez zaangażowania szerokich środowisk samorządowych i naukowych z terenu wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej. W tym miejscu chciałbym wyrazić podziękowania za zaangażowanie i pomoc naszym partnerom. Do instytucji wspierających realizację Projektu obok Fundacji BFKK jako lidera należą: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wyższa Szkoła Zarządzania w Rzeszowie, Politechnika Lubelska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie oraz Uniwersytet w Białymstoku.

Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Plawgo
Prezes Zarządu Fundacji BFKK

Wstęp

Warunkiem wykorzystania możliwości, jakie daje organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym, jest stworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, prawidłowa organizacja działań i umiejętna koordynacja współpracy organizacji z otoczeniem. Wydaje się, że współcześnie w rozwoju lokalnym zasadnicze znaczenie ma zarządzanie wiedzą, czyli umiejętności i kompetencje mieszkańców gmin. Jest to główny endogeniczny atut rozwoju gminy. Dla rozwoju wiedzy zasadnicza jest natomiast współpraca, tak poszczególnych osób, jak i organizacji z partnerami na terytorium danej gminy oraz poza nią.

Pierwsze trzy rozdziały publikacji podejmują problem tworzenia efektywnych struktur organizacyjnych, przy czy pierwszy rozdział analizuje tworzenie skutecznych struktur organizacyjnych rady gminy oraz urzędu gminy. W rozdziale drugim dokonana została analiza struktur organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych oraz systemu organizacji i finansowania infrastruktury komunalnej. Z kolei w rozdziale trzecim przeprowadzono analizę struktur organizacyjnych organizacji pozarządowych i wyspecjalizowanych organizacji przyspieszających rozwój lokalny, jak gminne centra informacji i inkubatory przedsiębiorczości.

Gminy są podmiotami publiczno-prawnymi, stąd też swoboda podejmowania przez nie decyzji o charakterze organizatorskim jest ograniczona stosownymi regulacjami prawnymi. W ramach obowiązującego prawa gmina winna podejmować stosowne inicjatywy, w tym organizatorskie, mogące przyczynić się do dynamizacji rozwoju lokalnego (takie jak współpraca, kształtowanie relacji międzyorganizacyjnych, wsparcie publiczne podmiotów niepublicznych itd.). Działania organizatorskie gminy zostały zatem wytypowane w sferach, w których gmina posiada względną swobodę decyzyjną, a jednocześnie działania te przyspieszają rozwój lokalny. W opracowaniu *„Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym”* działania gminy zostały omówione w rozdziałach 4-9.

Organizowanie współpracy powinno charakteryzować się silnym strukturalizowaniem, jasno określonymi celami, sformalizowaniem przedsięwzięcia za pomocą umowy porozumienia, gdzie określa są prawa i obowiązki wszystkich stron, by uczestnicy mieli świadomość co do celów i przyjmowania odpowiedzialności za realizowane przedsięwzięcia. Gmina powinna tworzyć system zmiennych działań i dostosowań wymuszonych zewnętrznymi uwarunkowaniami oraz wewnętrznymi potrzebami, a także konfliktami interesów, które wynikają z różnych zamierzeń i oczekiwań samorządu, mieszkańców, potencjalnych inwestorów, organizacji społecznych oraz ewentualnych beneficjentów. Dla właściwej analizy procesów menedżerskich zarządzanych na terenie gminy zastosowano model sieciowej analizy, polegający na rekonstrukcji wzajemnych re-

lacji między organizacjami, kształtowaniu się współpracy, partnerstwa i rywalizacji[1].

Książkę zamyka rozdział poświęcony klastrom i sieciom współpracy. Przedsiębiorstwa działające w klastrach, dzięki sieci wzajemnych powiązań, jak i ścisłej współpracy z instytucjami ze sfery nauki, edukacji czy administracji stają się bardziej konkurencyjne i osiągają większe sukcesy. Rozwój klastrów wpływa więc nie tylko na rozwój firm, ale i całych regionów, gdzie są zlokalizowane, ponieważ pozwalają one lepiej wykorzystać wewnętrzne potencjały rozwoju regionalnego, jak i przyciągać zewnętrznych inwestorów.

Książka *Organizowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym* stanowi istotną część kompleksowego opracowania przeznaczonego dla personelu kompetentnie zarządzającego gminą. Autorzy mają nadzieję, że publikacja spełni swoje zadanie i będzie pełnić rolę doradcy w rozwiązywaniu trudnych problemów zarządzania gminą.

Zbigniew Olesiński

[1] Z. Olesiński, *Zarządzanie w regionie*, DIFIN, Warszawa 2005, s. 344.

Rozdział 1. Struktura organizacyjna gminy

1.1. Radni gminy, przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy

Strukturę organizacyjną można zdefiniować jako ogół ustalonych zależności funkcjonalnych i hierarchicznych między elementami organizacji, zgrupowanymi w komórki i jednostki organizacyjne w sposób umożliwiający osiąganie celów całości[2]. Głównym zadaniem struktury organizacyjnej każdego systemu jest stworzenie i doskonalenie warunków zmierzających do stałego zwiększenia efektu organizacyjnego współdziałania jego elementów składowych. Zarządzanie rozwojem lokalnym może odbywać się poprzez strukturę organizacyjną składającą się z komórek organizacyjnych, w których pracują kompetentni pracownicy (posiadający umiejętności społeczne, koncepcyjne, techniczne, przedsiębiorcze itp.). Wówczas struktura organizacyjna urzędu gminy posiada swoją dynamikę i jest bardziej dopasowana do zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym.

Podstawowym elementem składowym struktury organizacyjnej jest stanowisko organizacyjne, czyli miejsce zajmowane przez pracownika w danej strukturze organizacyjnej, określone przez:

- zakres realizowanych funkcji (obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności),
- relacje z innymi stanowiskami,
- rodzaj i wielkość przydzielonego wyposażenia (aparatury).

Komórka organizacyjna to zespół składający się z kierownika i podporządkowanych mu członków zespołu (stanowisk), realizujący cel działania zharmonizowany z celem danej organizacji; komórka organizacyjna jest najmniejszą jednostką organizacyjną. Natomiast jednostka organizacyjna to zbiór komórek organizacyjnych, którymi kieruje zwierzchnik.

Odzwierciedlenie przyjętej dla danej organizacji formalnej struktury organizacyjnej stanowią w praktyce ogólne (generalne) dokumenty organizacyjne, a mianowicie[3]:

Statut – stanowi formalną podstawę istnienia organizacji; zawiera najistotniejsze i najbardziej ogólne wskazania oraz informacje dotyczące działalności konkretnej organizacji, takie jak: nazwa, cel i przedmiot działania, siedziba i rejon działania, podstawy prawne działania itp.

[2] B. Gulski, U. Skurzyńska-Sikora, Z.M. Szeloch, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Centrum Szkolenia i Samorządu Administracji, Lublin 2004, s. 33.
[3] K.H. Dunst, *Portfolio Management,* Berlin, New York, 1983, s. 68-70.

Regulamin organizacyjny – reguluje bardziej szczegółowo i konkretnie wewnętrzną działalność organizacji. Składa się z czterech zasadniczych części:

- względnie stałej **części ogólnej** określającej w sposób ramowy ogólne zasady i wskazania dotyczące budowy i doskonalenia struktury organizacyjnej;
- **schematu organizacyjnego** przedstawiającego w formie graficznej model struktury organizacyjnej, a zwłaszcza podział organizacji na piony, komórki organizacyjne i stanowiska oraz łączące je więzi organizacyjne;
- tzw**. księgi służb** zawierającej zbiór wewnętrznych przepisów organizacyjnych, określających w szczegółowy sposób przedmiot działania, zakresy zadań oraz schematy organizacyjne wszystkich pionów i komórek organizacyjnych, a także szczegółowe zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wszystkich stanowisk kierowniczych i samodzielnych oraz wykonawczych stanowisk nierobotniczych; określa się w niej często zasady i formy współpracy, sposoby oceny itp.;
- **instrukcji organizacyjnych** precyzujących główne wzorce i procedury postępowania (np. instrukcja kancelaryjna, dot. bhp, technologiczna)[4].

Gmina jest to prawnie zorganizowany terytorialnie związek osób, określony ustawowo jako wspólnota samorządowa. Ustrój i strukturę gminy regulują adresowane do niej normy prawne, przez co wyróżniona zostaje jako wyodrębniony podmiot prawa funkcjonujący w organizacyjnej strukturze państwa.

Podstawowym zadaniem gminy jest realizowanie lokalnych, określonych ustawowo spraw publicznych oraz także tych nieprzekazanych przez ustawy żadnemu podmiotowi. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne są wykonywane przez gminę w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w sposób określony w ustawach, korzystając przy tym z samodzielności, która jest chroniona na drodze sądowej. Wprowadzając zadania obowiązkowe ustawodawca zabezpiecza w ten sposób ich realizację i zapewnia konkretny poziom zaspokojenia potrzeb lokalno-publicznych mieszkańcom gminy.

Można utworzyć kilka kategorii zadań własnych gminy, a mianowicie zadania z zakresu:

- infrastruktury technicznej gminy,
- infrastruktury społecznej,
- bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ładu przestrzennego i ekologicznego.

Zasadą jest wykonywanie przez gminę zadań własnych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w sposób wskazany w ustawach, przy korzystaniu z chronionej sądownie samodzielności. Ograniczenie samodzielności zadaniowej gminy następuje ustawowo przez wprowadzenie instytucji dotyczącej obowiązkowych zadań własnych. Jeśli ustawa tak stanowi, gmina nie ma prawa uchylić się od wykonania zadań. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może

[4] B. Gulski, U. Skurzyńska-Sikora, Z.M. Szeloch*, Podstawy…,* op. cit., s. 35.

być uzależnione od swobodnej oceny danego składu osobowego organów gminy. Wprowadzając zadania obowiązkowe ustawodawca zabezpiecza w ten sposób ich realizację oraz gwarantuje mieszkańcom gminy dany poziom zaspokojenia potrzeb publicznych.

Oprócz zadań własnych gmina wykonuje także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania te są dla organów gminnych „obce", z uwagi na to, że pochodzą od innego organu administracji, w tym państwa. Środki finansowe na wykonanie tych zadań dostarczane są przez administrację rządową. Gmina jest zobowiązana do wykonywania tych zadań, gdy jest to wyraźnie wskazane w ustawie. Ponadto gmina może wykonywać także zadania zlecone dobrowolnie, w ramach porozumienia z właściwym organem administracji rządowej.

Wszystkie zadania z zakresu administracji publicznej, wykonywane na podstawie tytułów przysługujących gminie, realizowane są przede wszystkim w drodze wydawania decyzji administracyjnych.

Wspólnota samorządowa jest pierwotnym adresatem norm kompetencyjnych w gminie. Tworzą ją z mocy prawa mieszkańcy gminy. Wspólnota ta rozstrzyga bądź bezpośrednio w głosowaniu w referendum lub w wyborach, bądź za pośrednictwem określonych organów gminy.

Rada gminy jest najwyższym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Rada może samodzielnie stanowić we wszystkich sprawach publicznych, o znaczeniu lokalnym, które nie zostały potwierdzone przez ustawę innym podmiotom lub nie zostały zastrzeżone na mocy prawa do rozstrzygnięcia w drodze referendum. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile określone ustawy nie stanowią inaczej. Rada gminy może obradować i podejmować uchwały tylko w obecności co najmniej połowy składu rady, z tym że uchwały zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, z wyjątkiem przypadków, kiedy ustawa stanowi inaczej[5]. Rada gminy działa bezpośrednio na sesjach lub za pośrednictwem komisji stałych i komisji doraźnych. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym[6].

Radni gminy są to członkowie rady gminy wybierani w wyborach samorządowych. Radnymi gminy mogą być obywatele polscy oraz obywatele Unii Europejskiej, którzy do dnia wyborów ukończyli osiemnaście lat, stale zamieszkujący na obszarze gminy i posiadający czynne oraz bierne prawo wyborcze. Do podstawowych obowiązków radnego należy branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a także utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i organizacjami działającymi na terenie gminy. Do podstawowego zakresu praw rad-

[5] J. Stępak, *Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego*, Akademia Świętokrzyska im. Jana Kochanowskiego, Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2007, s. 185-186.

[6] *Leksykon samorządu terytorialnego*, M. Chamara (red.), Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999, s. 220-221.

nych należą[7]: prawo domagania się wniesienia pod obrady rady gminy lub komisji rady gminy spraw, które uważają za społecznie pilne i uzasadnione; prawo podejmowania interwencji i składania wniosków w instytucjach, których te wnioski dotyczą oraz prawo do kierowania na piśmie do wójta interpelacji we wszystkich sprawach publicznych wspólnoty samorządowej. Radny wykonujący funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, obowiązany jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie określonym w statucie gminy. Radny jest zobowiązany do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym składa się przewodniczącemu rady, natomiast przewodniczący rady składa takie oświadczenie wójtowi[8].

Przewodniczącego rady wybiera rada gminy ze swego grona, na pierwszej po wyborach sesji rady, po złożeniu ślubowania. Wyboru dokonuje się spośród kandydatów zgłaszanych przez radnych lub zespoły radnych. Zamknięcie listy kandydatów następuje po trzykrotnym bezskutecznym wezwaniu przewodniczącego obrad do zgłaszania kolejnych kandydatów. Zgłoszenie kandydatury wymaga uzasadnienia i zgody kandydata. Odwołanie przewodniczącego rady gminy następuje na wniosek określonego ustawowego składu rady gminy, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Do zadań przewodniczącego należy w szczególności[9]: stanie na straży praw i godności rady gminy; organizowanie pracy rady gminy; zwoływanie w razie potrzeby prezydium rady gminy; zwoływanie sesji rady gminy; czuwanie nad sprawnym przebiegiem sesji rady gminy; przewodzenie sesjom rady; zarządzanie wyborów komisji skrutacyjnych; podpisywanie uchwał i protokołów z sesji rady; zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń komisji rady gminy; przekazywanie wójtowi projektów uchwał, wniosków, opinii i stanowisk komisji oraz kontrola ich realizacji; zapewnianie realizacji uprawnień rady gminy; udzielanie radnym pomocy w sprawowaniu mandatu; prowadzenie rejestru klubów radnych; podejmowanie innych czynności wynikających ze statutu rady gminy (regulaminu rady gminy).

Wyboru jednego-trzech wiceprzewodniczących rady dokonuje się również na pierwszej po wyborach sesji rady lub na sesji kolejnej, według tych samych zasad jak wyboru przewodniczącego rady. Odwołanie wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Wniosek o odwołanie wiceprzewodniczącego rady gminy powinien być zgłoszony w odpowiednim terminie przed sesją rady gminy, na której ma być rozpatrzony. W przypadku rezygnacji wiceprzewodniczącego, rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Wiceprze-

[7] J. Stępak, *Organizacja*..., op. cit., s. 227.
[8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, art. 25).
[9] J. Stępak, *Organizacja*..., op. cit., s. 193-196.

wodniczący rady gminy może zostać wyznaczony do wykonywania zadań przewodniczącego rady gminy.

1.2. Komisja rewizyjna i komisje nadzwyczajne. Komisje stałe rady gminy

Szczególnym rodzajem komisji rady gminy jest komisja rewizyjna. Rada gminy powołuje ją jako jej organ kontrolny. Komisja rewizyjna działa na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, statutu gminy i własnego regulaminu. Podlega ona radzie gminy i działa w jej imieniu. Komisja rewizyjna składa się z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego oraz pozostałych członków. W skład jej członków wchodzą radni, w tym przedstawiciele klubów radnych, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Celem działań kontrolnych komisji rewizyjnej jest dostarczanie radzie gminy informacji niezbędnych dla oceny działalności wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, zapobieganie niekorzystnym zjawiskom w działalności kontrolowanych jednostek oraz pomoc w usuwaniu tych zjawisk. Zakres kompetencji komisji rewizyjnej obejmuje realizację następujących przedsięwzięć zasadniczych[10]: badanie okresowych sprawozdań z działalności gospodarczo-finansowej gminy; prowadzenie doraźnych kontroli działalności wójta i podporządkowanych jednostek organizacyjnych w zakresie wykorzystania środków z budżetu gminy; czuwanie nad doborem odpowiedniego nadzoru inwestorskiego, wyłonionego w przeprowadzonych przetargach do realizacji inwestycji w gminie. Zakres działalności kontrolnej komisji rewizyjnej obejmuje przede wszystkim[11]: kontrolowanie budżetu gminy; kontrolowanie zgodności podejmowanych przez wójta decyzji z przepisami prawa i kompetencjami; kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych gminy; kontrolowanie gospodarowania mieniem komunalnym; kontrolowanie realizacji interpelacji i wniosków radnych; kontrolowanie nadzoru wójta nad gminnymi jednostkami organizacyjnymi itp.

W czasie trwania kadencji rada gminy może powołać komisje nadzwyczajne (doraźne). Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy i według przyjętych przez siebie kryteriów. Klub radnych nie jest instytucją rady gminy, ale działa wyłącznie w ramach rady gminy. Kluby radnych działają na podstawie własnych regulaminów. Regulaminy te nie mogą jednak być sprzeczne ze statutem gminy. Przewodniczący klubu jest zobowiązany do niezwłocznego przedłożenia regulaminu klubu oraz dokonanych w nim zmian przewodniczącemu rady gminy. Kluby radnych reprezentują swoje

[10] Ibidem, s. 220.
[11] Ibidem.

stanowiska wobec problemów gminy oraz kwestii będących przedmiotem obrad rady, w formie oświadczeń, rezolucji i komunikatów. Warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału przez co najmniej trzech radnych, chyba że statut gminy stanowi inaczej[12].

Komisje rady gminy są pomocniczymi organami wewnętrznymi rady. Istnienie komisji, zgodnie z przepisami, nie jest obligatoryjne. Obligatoryjne jest jedynie powołanie komisji rewizyjnej. Rada gminy ze swojego grona może powoływać komisje stałe i nadzwyczajne, do pomocy przy wykonywaniu swoich zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy[13]. Powołanie komisji stałych rady gminy i ustalenie ich składów osobowych powinno nastąpić nie później niż na drugiej sesji rady gminy. Skład osobowy komisji nie może liczyć mniej niż trzech radnych. Wraz z wyborem stałych komisji rady gminy i ustaleniem ich składów osobowych, rada gminy może także dokonać wyboru przewodniczących poszczególnych komisji stałych, z grona ich członków i na ich wniosek. Jeśli rada gminy nie dokonuje wyborów przewodniczących komisji stałych, wtedy wybierani są oni na pierwszym posiedzeniu komisji, spośród członków komisji, którą zwołuje i której obradom przewodniczy, do czasu wybrania przewodniczącego komisji, przewodniczący lub wiceprzewodniczący rady gminy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Rada może nakazać komisjom dokonanie w planie pracy stosownych zmian. W posiedzeniu komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu[14]. Do zadań komisji stałych rady gminy należy w szczególności[15]: udział w przygotowywaniu sesji rady gminy; występowanie z inicjatywą uchwałodawczą; inicjowanie działań rady; określanie sposobu wykonywania budżetu; opiniowanie projektów uchwał; sprawowanie kontroli nad wykonaniem uchwał rady gminy; nadzorowanie, kontrolowanie i opiniowanie działań wójta w zakresie spraw, dla których komisja została powołana; opiniowanie jednostek pomocniczych gminy w zakresie spraw, dla których komisja została powołana; zgłaszanie radzie wniosków w sprawach objętych zakresem działania komisji; współpraca z wójtem w zakresie spraw, dla których komisja została powołana itp. Pracami komisji kieruje przewodniczący, który organizuje pracę komisji i prowadzi jej obrady. Do obowiązków przewodniczącego komisji w szczególności należy[16]: opracowywanie rocznych planów pracy komisji; ustalanie terminów i porządków obrad posiedzeń komisji; czuwanie nad merytorycznym i organizacyjnym przygotowaniem posiedzeń komisji. Komisja jest władna do zajmowania stanowiska w sprawach, które są w jej kompetencji, jeżeli w posiedzeniu bierze udział co najmniej połowa członków komisji. Komisja wydaje opinię zwykłą większością głosów. Komisje rady na swych posiedze-

[12] Ibidem.
[13] U.S.G., art. 21, ust. 1.
[14] Ibidem, art. 21, ust. 2 i 4.
[15] J. Stępak, *Organizacja…*, op. cit., s. 198-199.
[16] Ibidem, s. 200.

niach w szczególności[17]: dokonują analizy zjawisk społecznych, politycznych i gospodarczych mogących mieć wpływ na dobro i interes gminy; podejmują inicjatywę uchwałodawczą i opracowują wstępne projekty uchwał rady gminy; rozpatrują i opiniują wstępne projekty uchwał pochodzące od innych organów; dokonują analizy sprawozdań i informacji pochodzących od wójta oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych; na zlecenie rady gminy dokonują kontroli podporządkowanych jej jednostek; rozpatrują sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem uchwał rady gminy; rozpatrują wszelkie sprawy zlecone przez radę gminy lub jej przewodniczącego.

1.3. Organ wykonawczy gminy, związki i porozumienia międzygminne oraz zadania własne gminy

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (w zależności od wielkości gminy – burmistrz lub prezydent). Kadencja wójta trwa 4 lata i rozpoczyna się w tym samym dniu, w którym rozpoczyna się kadencja rady gminy bądź też od dnia wyboru przez radę gminy i kończy się z dniem upływu kadencji rady gminy.

Obowiązuje zakaz łączenia mandatu wójta z mandatem radnego lub funkcją zastępcy wójta w innej gminie, z członkostwem w innych organach jednostki samorządu terytorialnego, w tym również w gminie, w której piastuje stanowisko wójta oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, z mandatem posła i senatora.

Wójt jako organ wykonawczy gminy czuwa nad wykonaniem uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. Do wskazanych w ustawie zadań wójta należy przede wszystkim: przygotowywanie projektów uchwał rady; określanie sposobu wykonywania tych uchwał; wykonywanie budżetu; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zatrudnianie i zwalnianie swoich zastępców, a także kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Przy realizacji gminnych zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Rada gminy wyznacza kierunki działania wójta. Przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wójt podlega także nadzorowi wojewody. Jednostką pomocniczą w wykonywaniu zadań wójta i gminy jest urząd gminy, którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem.

Wójt pełni także funkcje reprezentacyjne – jednoosobowo reprezentuje gminę na zewnątrz. Kieruje również bieżącymi sprawami gminy.

Regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany jest przez wójta w drodze zarządzenia. Określa on organizację i funkcjonowanie urzędu.

[17] Ibidem, s. 201.

Istnieją różne formy wykonywania zadań gminy, w tym również w formie decyzji administracyjnej. W ustawie decyzje te określane są jako decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ustawa o samorządzie gminnym kompetencje do wydawania takich decyzji, w zakresie spraw własnych, jak i zadań zleconych, przyznaje wójtowi. Na podstawie wyraźnego upoważnienia wójta decyzje te mogą być również wydawane przez zastępców bądź innych pracowników urzędu gminy.

W celu wspierania idei samorządu terytorialnego, obrony wspólnych interesów oraz wspólnego wykonywania zadań publicznych gmina może tworzyć z innymi gminami związki międzygminne – związki komunalne[18]. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Związki i porozumienia międzygminne mogą również wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, na podstawie porozumienia z organami tej administracji oraz zadania z zakresu właściwości województwa i zadania z zakresu właściwości powiatu na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek ma też osobowość prawną. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Statut związku powinien określać[19]: nazwę i siedzibę związku; uczestników i czas trwania związku; zadania związku; organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania; zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku; zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku; zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych; zasady likwidacji związku; inne zasady określające współdziałanie. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W skład zgromadzenia wchodzą wójtowie gmin uczestniczących w związku. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych, przez nie w porozumieniu, zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania[20]. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia powinien określać jego statut. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli. Gminy mogą również, na podstawie stosownych przepisów, przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych[21].

[18] Ibidem, art. 64, ust. 1.
[19] J. Stępak, *Organizacja*…, op. cit., s. 258.
[20] U.S.G., art. 74.
[21] Ibidem, art. 84.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP – jako zadania własne. W wypadku gminy do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów. Jej zadania własne – zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym – obejmują zaspokojenie zbiorowych potrzeb, zwłaszcza w zakresie[22]: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; edukacji publicznej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; promocji gminy; współpracy z organizacjami pozarządowymi; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Wójt wykonuje swoje zadania z pomocą urzędu gminy. W zakresie zadań własnych podlega on wyłącznie radzie gminy[23].

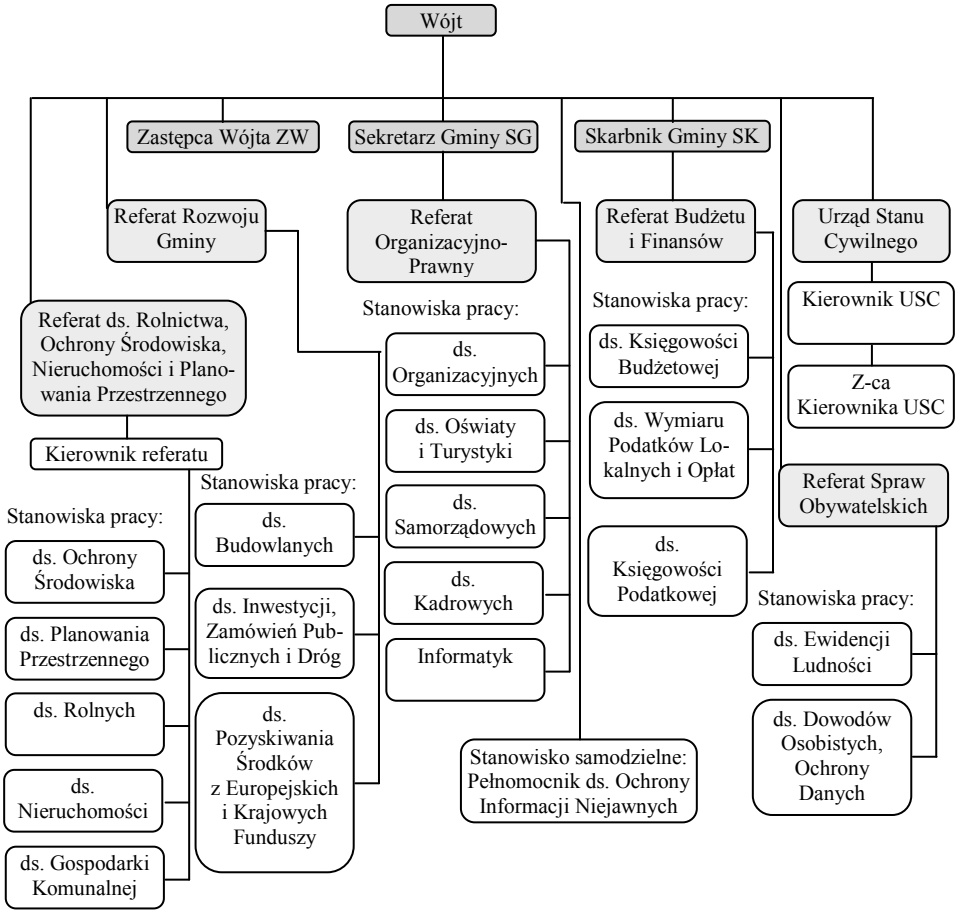
1.4. Przykład struktury organizacyjnej gminy

Urząd gminy, zwany dalej urzędem, realizuje zadania własne gminy określone ustawami, statutem gminy, uchwałami rady gminy i zarządzeniami wójta gminy oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przekazane gminie z mocy przepisów ogólnie obowiązujących i zadania powierzone w drodze porozumień zawartych z właściwymi organami samorządowymi i administracji rządowej. Wójt kieruje pracą urzędu przy pomocy dwóch zastępców, sekretarza gminy i skarbnika gminy. Pracą referatów urzędu kierują kierownicy referatów, a Urzędem Stanu Cywilnego kierownik Urzędu Stanu Cywilnego. Burmistrz jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych gminy. Przy załatwianiu spraw stosuje się postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Czynności biurowe i kancelaryjne regulowane są postanowieniami instrukcji kancelaryjnej dla urzędów gmin oraz zarządzeniami wójta.

[22] A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk*, Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 39.
[23] Ibidem, s. 41.

SCHEMAT 1.1.

Struktura organizacyjna gminy



Źródło: opracowanie własne.

Wójt w dobie gospodarki rynkowej i globalizacji musi być menedżerem gminy, a nie urzędnikiem pełniącym funkcję wójta. Menedżer – wójt to osoba sprawująca pieczę w zarządzaniu lokalnym rozwojem swojej gminy, posiadająca kompetentnych pracowników i aktywnie motywująca ludzi do pracy i współpracy z innymi gminami, regionami nie tylko w Polsce, ale też w UE i na świecie. Urząd jest aparatem pomocniczym wójta, przy pomocy którego wójt sprawuje funkcje organu wykonawczego. Efektywność pracy wójta uzależniona jest od kompetentnych – zastępcy, sekretarza i skarbnika gminy (grupy zarządzającej), gdyż na dobre imię wójta pracują oni wszyscy. Kształtują oni wizerunek szefa gminy (wójta). Suma kompetentnych pracowników równa się kompetentnemu urzędowi gminy, co z kolei wpływa na kształt rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej. Każda gmina winna dążyć do tego,

aby zatrudniać kompetentnych pracowników. Wójt jest służbowym przełożonym wszystkich pracowników i odpowiada za funkcjonowanie urzędu.

Poniżej przedstawiono kompetencje i zakresy obowiązków na poszczególnych stanowiskach.

Do zakresu czynności zastępcy wójta należy:

- Współdziałanie z referatem organizacyjno-prawnym w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników;
- Wykonywanie zadań zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych;
- Pozyskiwanie środków z europejskich i krajowych funduszy pomocowych;
- Opracowywanie programów gospodarczych, analizowanie i diagnozowanie zjawisk społecznych i gospodarczych;
- Analizowanie zagadnień zawartych w strategii gminy;
- Kreowanie polityki informacyjnej gminy;
- Podejmowanie czynności kierownika urzędu pod nieobecność wójta lub wynikającej z innych przyczyn niemożności pełnienia obowiązków przez wójta.

Stanowisko ds. inwestycji, zamówień publicznych i dróg obejmuje:

- Opracowywanie programów gospodarczych, w tym wykonywanie prac studialnych i prognostycznych, analizowanie i diagnozowanie zjawisk społecznych i gospodarczych;
- Organizowanie wystaw gospodarczych;
- Prowadzenie we współpracy z referatami urzędu aktywnych działań w celu pozyskiwania i uruchamiania środków dostępnych w ramach funduszy pomocowych europejskich i krajowych;
- Wyszukiwanie na stronach internetowych konkursów, wniosków z możliwością pozyskania środków finansowych dla gminy;
- Wykonywanie zadań zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych;
- Wykonywanie innych zadań przekazanych do realizacji przez wójta gminy, zastępcę wójta, sekretarza gminy.

Stanowisko ds. budowlanych obejmuje:

- Konstruowanie wieloletnich planów inwestycyjnych;
- Realizowanie zadań związanych z budową i modernizacją: budynków komunalnych, infrastruktury technicznej w gminie;
- Przygotowywanie: kosztorysów, przetargów zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych;
- Opracowywanie wniosków umożliwiających pozyskanie środków finansowych dla gminy z programów krajowych i europejskich;
- Wykonywanie innych zadań przekazanych do realizacji przez wójta gminy, zastępcę wójta, sekretarza gminy.

Stanowisko ds. pozyskiwania środków z europejskich i krajowych funduszy obejmuje:

- Opracowywanie programów gospodarczych, w tym wykonywanie prac studialnych i prognostycznych, analizowanie i diagnozowanie zjawisk społecznych i gospodarczych. Organizowanie wystaw gospodarczych;
- Prowadzenie we współpracy z referatami urzędu aktywnych działań w celu pozyskiwania i uruchamiania środków dostępnych w ramach funduszy pomocowych europejskich i krajowych;
- Wyszukiwanie na stronach internetowych konkursów, wniosków z możliwością pozyskania środków finansowych dla gminy;
- Wykonywanie zadań zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Sekretarz – kierownik referatu organizacyjno-prawnego zajmuje się:

- Kierowaniem pracą referatu organizacyjno-prawnego;
- Zapewnieniem przestrzegania prawa przez wszystkie komórki organizacyjne urzędu oraz jego pracowników;
- Koordynowanie działalności komórek organizacyjnych urzędu oraz organizowanie ich współpracy;
- Rozstrzyganie sporów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu, w szczególności dotyczących podziału zadań;
- Czuwanie nad tokiem i terminowością wykonywania zadań urzędu;
- Przyjmowanie ustnych oświadczeń woli spadkodawcy;
- Wydawanie poświadczeń urzędowych;
- Ogólny nadzór nad prawidłowym wykonywaniem przez pracowników czynności kancelaryjnych;
- Nadzorowanie przestrzegania instrukcji kancelaryjnej;
- Racjonalne gospodarowanie etatami i funduszem płac;
- Prowadzenie racjonalnego systemu szkoleń i form doskonalenia pracowników;
- Zapewnienie prawidłowych warunków pracy, bhp i ppoż.;
- Współdziałanie w przygotowywaniu i przeprowadzaniu wyborów i referendum;
- Organizowanie obsługi oficjalnych wizyt, delegacji;
- Wykonywanie innych zadań przewidzianych przepisami prawa oraz wynikających z poleceń lub upoważnień wójta.

Stanowisko ds. organizacyjnych obejmuje:

- Przyjmowanie interesantów zgłaszających skargi i wnioski oraz organizowanie ich kontaktów z wójtem gminy, zastępcą wójta gminy lub sekretarzem gminy bądź kierowanie ich do właściwych referatów;
- Pilnowanie terminarzy konferencji, spotkań, narad itp.;
- Przyjmowanie, wysyłanie i rozdzielanie korespondencji na zewnątrz i wewnątrz urzędu;
- Prowadzenie rejestru: zarządzeń wójta, zarządzeń kierownika urzędu, upoważnień i pełnomocnictw, opłaty skarbowej;

- Prowadzenie ewidencji: korespondencji wpływającej, rozmów telefonicznych i rozliczanie rozmów prywatnych, posiadanych pieczęci – nadzór nad ich przechowywaniem, delegacji służbowych, kluczy;
- Prowadzenie działalności marketingowej gminy (dział promocji, *public relations* itp.);
- Zarządzanie rozwojem lokalnym;
- Współdziałanie w przygotowywaniu i przeprowadzaniu wyborów i referendum;
- Kierowanie sekretariatem urzędu gminy poprzez zapewnienie: łączności telefonicznej, radiowej, faksowej i elektronicznej, działania sekretariatu zgodnie z instrukcją kancelaryjną;
- Organizowanie obsługi oficjalnych wizyt, delegacji i innych ważnych spotkań poprzez: prowadzenie korespondencji, zabezpieczenie upominków, organizowanie noclegów i wyżywienia, przygotowanie propozycji programu wizyt oficjalnych;
- Prowadzenie rejestru wyposażenia zajmowanego pomieszczenia biurowego sekretariat oraz: archiwum zakładowe, biuro wójta gminy, biuro zastępcy wójta gminy, biuro sekretarza gminy;
- Wykonywanie innych zadań przekazanych do realizacji przez wójta gminy, zastępcę wójta gminy, sekretarza gminy.

Stanowisko ds. oświaty i turystyki obejmuje:

- Koordynowanie: upowszechniania kultury fizycznej, sportu i turystyki szkolnej, działań na rzecz rozwiązywania problemów młodzieży;
- Realizowanie zadań związanych z pomocą materialną dla uczniów;
- Wyszukiwanie na stronach internetowych konkursów, wniosków z możliwością pozyskania środków finansowych dla gminy na rozwój turystyki;
- Współuczestniczenie w organizowaniu: festynów, wystaw, konkursów, wypoczynku letniego dla dzieci;
- Prowadzenie spraw związanych z zadaniami gminy jako organu prowadzącego przedszkola samorządowe, szkoły, a w szczególności spraw dotyczących: zakładania, przekształcania i likwidowania gminnych jednostek oświatowych, kształtowania sieci przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, koordynowania działalności placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczo-wychowawczych i przedszkoli, zapewniania bezpłatnego transportu dzieci do i ze szkoły, nadzoru ekonomiczno-finansowego nad gminnymi jednostkami oświatowymi, analizowania i zatwierdzania projektów organizacyjnych szkół i przedszkoli;
- Przygotowanie i przeprowadzanie: konkursów na dyrektorów szkół i przedszkoli, posiedzeń komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy;
- Zapewnienie realizacji uprawnienia dzieci w wieku do lat 6 do rocznego przygotowania przedszkolnego;

- Informowanie dyrektorów szkół o aktualnym stanie i zmianach ewidencji dzieci w wieku od lat 3 do 15 lat w formie wykazu;
- Prowadzenie egzekucji niespełniania obowiązku szkolnego;
- Nadzorowanie spływu subwencji oświatowej oraz przygotowanie danych do jej obliczenia.

Stanowisko ds. kadrowych obejmuje:

- Prowadzenie ewidencji, spraw osobowych i socjalnych pracowników, w tym prowadzenie dokumentacji związanej z zatrudnieniem i zwalnianiem, awansowaniem, nagradzaniem i karaniem, przygotowywanie pełnej dokumentacji do ZUS w związku z przejściem pracowników na rentę lub emeryturę, sporządzanie pełnej dokumentacji związanej z wypadkiem przy pracy, przygotowywanie zakresów czynności i obowiązków dla robotników gospodarczych, palaczy c.o., dozorców, sprzątaczek i woźnych, prowadzenie rejestru: szkoleń bhp i badań okresowych pracowników, wyjść służbowych i prywatnych, ewidencji obecności w pracy, spisywanych i przechowywanych testamentów, prowadzenie spraw związanych z dofinansowaniem z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych;
- Prowadzenie centralnego rejestru skarg, wniosków i listów wpływających do urzędu o charakterze skargi – nadzór nad ich prawidłowym i terminowym załatwieniem;
- Prowadzenie kancelarii tajnej;
- Obsługa systemu informatycznego KADRY i programu PŁATNIK, PEFRON;
- Przekazywanie dokumentów w systemie elektronicznym;
- Prowadzenie wykazu wyposażenia pomieszczenia kancelarii tajnej.

Stanowisko ds. samorządowych obejmuje:

- Prowadzenie wykazu wyposażenia: zajmowanego pomieszczenia biurowego, biura przewodniczącego rady gminy, sali posiedzeń;
- Zapewnienie obsługi administracyjnej rady i jej komisji oraz sprawy kancelaryjno-techniczne, a w szczególności: przygotowywanie we współpracy z właściwymi merytorycznie referatami materiałów dotyczących projektów uchwał rady i jej komisji oraz innych materiałów na posiedzenia i obrady tych organów, przechowywanie uchwał podejmowanych przez organy gminy, przekazywanie korespondencji do i od rady, jej komisji oraz poszczególnych radnych, przygotowywanie materiałów do projektów planów pracy rady i jej komisji, podejmowanie czynności organizacyjnych związanych z przeprowadzaniem sesji, zebrań, posiedzeń i spotkań rady i jej komisji, protokołowanie sesji, posiedzeń, zebrań i spotkań organizowanych przez radę, zapewnienie skutecznego sposobu publikacji prawa miejscowego, obwieszczeń oraz wszelkich informacji o charakterze publicznym na terenie gminy, prowadzenie rejestru uchwał i innych postanowień rady i komisji rady, prowadzenie rejestru wniosków, zapytań i interpelacji składanych przez radnych, organizo-

wanie szkoleń radnych, organizowanie odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych, o ile statut gminy nie stanowi inaczej;
- Przekazywanie i wymiana dokumentów elektronicznych (wymiana danych pomiędzy administracją samorządową i rządową w województwie) do WUW;
- Dokonywanie zakupów: środków czystości, materiałów biurowych, wiązanek okolicznościowych i pamiątek;
- Opisywanie faktur i rachunków z zakresu działania zajmowanego stanowiska i przekazywanie ich do referatu budżetu i finansów.

Skarbnik – kierownik referatu budżetu i finansów zajmuje się:
- Kierowaniem pracą referatu budżetu i finansów;
- Przygotowywaniem: projektów uchwał zmieniających budżet, materiałów niezbędnych do uchwalania budżetu gminy oraz podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla wójta, bieżącej analizy i prognoz dochodów i wydatków budżetu gminy;
- Udzielaniem pomocy wójtowi w wykonywaniu budżetu gminy;
- Nadzorowaniem i prowadzeniem kontroli realizacji budżetu gminy;
- Kontrasygnowaniem czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych i udzieleniem upoważnień innym osobom do dokonywania kontrasygnaty;
- Współdziałaniem w sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej;
- Zapewnianiem obsługi finansowo-księgowej (dochodów i wydatków) urzędu, wydzielonych funduszy i środków na działalność indywidualnych jednostek;
- Opracowywaniem planów dochodów i wydatków zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej;
- Koordynowaniem prac nad przygotowaniem planów finansowych gminnych jednostek budżetowych;
- Uruchamianiem środków pieniężnych dla jednostek budżetowych przeznaczonych na pokrycie wydatków realizowanych w ramach ich planów finansowych;
- Sprawowaniem nadzoru nad gospodarką finansową gminnych jednostek budżetowych;
- Przekazywaniem dotacji z budżetu dla instytucji kultury oraz innych dotacji określonych w budżecie gminy;
- Przygotowywaniem materiałów niezbędnych do sporządzenia zbiorczej sprawozdawczości z wykonania dochodów i wydatków budżetu gminy;
- Sporządzaniem sprawozdań finansowych;
- Bieżącym analizowaniem i prognozowaniem dochodów i wydatków budżetu gminy;
- Prowadzeniem spraw związanych z zaciąganiem kredytów długoterminowych, emisją obligacji i innych wieloletnich zobowiązań gminy;
- Rozliczaniem i prowadzeniem ewidencji zaciągniętych przez gminę kredytów;

- Rozliczaniem i prowadzeniem ewidencji obligacji wyemitowanych przez gminę oraz zobowiązań z tego tytułu;
- Obsługą programu FKB, Budżet ST, Budżet PRO;
- Wykonywaniem innych zadań przekazanych do realizacji przez wójta gminy, zastępcę wójta.

Stanowisko ds. księgowości budżetowej obejmuje:

- Przekazywanie dotacji z budżetu dla instytucji kultury oraz innych dotacji określonych w budżecie gminy;
- Rozliczanie i prowadzenie ewidencji: zaciągniętych przez gminę kredytów, obligacji wyemitowanych przez gminę oraz zobowiązań z tego tytułu;
- Wystawianie czeków gotówkowych;
- Potwierdzanie weksli;
- Prowadzenie ewidencji przychodów i rozchodów druków ścisłego zarachowania;
- Prowadzenie rejestru: lokat bankowych, potwierdzeń opłat skarbowych od weksli;
- Rozliczanie sołtysów z wpłat;
- Prowadzenie: zestawienia dochodów i wydatków rad sołeckich, ewidencji dochodów i wydatków rad sołeckich;
- Przygotowywanie przelewów bankowych;
- Sporządzanie sprawozdawczości statystycznej;
- Prowadzenie ewidencji: wpływających rachunków i faktur VAT, terminów płatności za rachunki i faktury, opracowywanie rachunków i faktur VAT poprzez sprawdzanie opisów rachunków, potwierdzenia odbioru towaru lub usługi, pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym;
- Prowadzenie kart podatku dochodowego od umów-zleceń;
- Wystawianie faktur VAT – refundowanie poniesionych wydatków (np. za energię, wodę, rozmowy telefoniczne, przesyłki pocztowe);
- Obsługa programów: PŁACE, PŁATNIK, FKB, Faktura;
- Obsługa „Homebanking" systemu elektronicznego w zakresie usługi bankowej;
- Wykonywanie innych zadań przekazanych do realizacji przez wójta gminy, zastępcę wójta, skarbnika gminy.

Zarządzanie rozwojem lokalnym wspierane jest poprzez współpracę z innymi gminami, powiatami, regionami administracyjnymi (województwo) oraz z jednostkami otoczenia okołobiznesowego, przedsiębiorstwami. Pełnia współpracy z tymi jednostkami stanowi sedno zarządzania rozwojem lokalnym.

PRZYKŁAD 1.1.

Celem warsztatu jest: zdiagnozowanie przez jego uczestników warunków gospodarczych lokalnego środowiska, poznanie i zastosowanie zasad ożywienia gospodarczego, wypracowanie konkretnych projektów gospodarczych, wdrożenie najlepszego projektu (czasem kilku projektów) na rzecz lokalnego rozwoju gospodarczego.

- **Szybkie Reagowanie i Wsparcie Koleżeńskie** – działania podejmowane są w odpowiedzi na potrzeby zagrożonych zwolnieniami i zwalnianych pracowników. Podstawowym celem jest ułatwienie procesu powtórnego zatrudnienia pracownikom, których dotknęły zmiany związane z restrukturyzacją gospodarki. Na ich potrzeby inicjuje się powstanie Zespołów Przystosowania Zawodowego oraz Wsparcia Koleżeńskiego. Głównym celem zespołów jest koordynowanie szeregu usług na rzecz zwalnianych i zagrożonych zwolnieniami pracowników z zakresu pomocy prawnej, edukacyjnej, organizacyjnej i psychologicznej. Świadczone usługi powinny skrócić czas potrzebny pracownikom restrukturyzowanych przedsiębiorstw na znalezienie nowej pracy;
- **Wzmacnianie Konkurencyjności Istniejących Przedsiębiorstw**. Jest to podejmowanie działań dla wzmocnienia konkurencyjności firm, które utrzymały się na rynku oraz utrzymania istniejących miejsc pracy poprzez różnorodne szkolenia i działania wspierające. Działania te prowadzone są przez wiele instytucji lokalnych lub regionalnych. W ramach Modelu Partnerstwa Lokalnego prezentowana jest metodologia szkolenia „Szybki Start". Metoda „Szybki Start" daje możliwość szybkiego i efektywnego przeszkolenia czy przekwalifikowania dużej liczby pracowników, co jest niezwykle istotne przy wprowadzaniu nowych technologii lub podnoszeniu efektywności pracy.

Źródło: *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy,* A. Sobolewski, R. Krzewicka, G. Och, J. Olszowska-Urban, J. Piekutowski, G. Podławiak, T. Sobolewski (red.), Wyd. PARP, Warszawa 2007, s. 8-11.

Rozdział 2. Spółki gminne

2.1. Przedsiębiorstwa komunalne

W zarządzaniu rozwojem lokalnym istotną rolę pełnią spółki gminne, którymi są przedsiębiorstwa komunalne. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie pełnionych funkcji. Poszczególne rodzaje przedsiębiorstw dzielą różnice związane nie tylko z charakterem świadczonych usług. Łączy je jednak wiele wspólnych cech, związanych przede wszystkim z ogólnym charakterem zaspokajanych potrzeb. Podstawową grupą odbiorców świadczonych przez te przedsiębiorstwa usług są mieszkańcy danego miasta lub osiedla. Komunalne przedsiębiorstwa wykazują więc ścisłe powiązanie z gminą miejską i wiejską, a zakres ich działalności musi mieć charakter lokalny, choćby tylko ze względu na niezbędność istnienia sieci urządzeń koniecznych do ich świadczenia[24]. Uwzględniając specyfikę przedsiębiorstw komunalnych można stwierdzić, że nie mogą one funkcjonować analogicznie jak przedsiębiorstwa działające na zasadach rynkowych. Wymagany jest podział czterech podstawowych dziedzin infrastruktury komunalnej na dwie podgrupy: przedsiębiorstwa sieciowe i przedsiębiorstwa świadczące usługi za pomocą środków transportu. Pierwszą grupę przedsiębiorstw charakteryzuje oderwanie miejsca i momentu produkcji od zaspokajania potrzeb. Mamy tu do czynienia z produkcją materialną (woda zimna i ciepła), a jej usługowy charakter wynika z przybliżenia miejsca wytwarzania do odbiorcy przez system urządzeń sieciowych. W drugiej grupie przedsiębiorstw mamy do czynienia z działalnością o charakterze wybitnie usługowym, co oznacza, że usługi są konsumowane w miejscu i momencie ich świadczenia. Każda z omawianych gałęzi ma swoją własną specyfikę. Na przykład funkcjonowanie wodociągów i kanalizacji wykazuje dużą zależność od naturalnych warunków danego terenu i stanu jego przestrzennego zagospodarowania. Zapotrzebowanie na wodę wykazuje duże zróżnicowanie w zależności od wielkości miasta, liczby jego mieszkańców i rozmiarów produkcji. Zbiorowe systemy zaopatrzenia w wodę wymagają zbiorczych systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków. Cechami przedsiębiorstw energetyki cieplnej są m.in. zupełny brak możliwości jej produkcji na tzw. skład, przy jednoczesnej dużej zmienności zapotrzebowania na nią, zależnej nie tylko od czasu, ale również od stanu pogody i wysokości temperatury zewnętrznej, a także praktycznie monopolistyczna pozycja tych zakładów na danym terenie. Wiąże się z tym konieczność stałego, bieżącego dostosowywania produkcji energii cieplnej do zmieniających się ilościowo potrzeb. Komunikacja miejska, stanowiąc podstawowy czynnik organizacji życia miasta, charakteryzuje się nie-

[24] M. Sadowy, M. Woźniak, *Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, IGPiK, Warszawa 2007, s. 9.

równomiernością zapotrzebowania nie tylko w czasie, ale również w przestrzeni. Odzwierciedleniem nierównomierności zapotrzebowania na komunikację na poszczególnych trasach i ich odcinkach są tzw. potoki pasażerskie, wyrażające się w liczbie pasażerów podróżujących w jednym kierunku w ciągu godziny. Wielkość tych potoków zależy od wielkości miasta i jego układu zabudowy, wzajemnego rozmieszczenia miejsc zamieszkania i pracy oraz od stopnia zawodowej aktywności mieszkańców. Prowadzi to do znacznego zróżnicowania występowania potrzeb komunikacyjnych nie tylko między miastami różnej wielkości, ale nawet pomiędzy miastami o zbliżonej liczbie ludności[25].

2.2. Formy organizacyjne, kryteria i mierniki oceny organizacji przedsiębiorstw komunalnych

Pod względem form organizacyjnych działające dotychczasowo jednostki komunalne można sklasyfikować następująco[26]: komunalne przedsiębiorstwa prowadzone według zasad rozrachunku gospodarczego; zakłady budżetowe; jednostki budżetowe. Komunalne przedsiębiorstwa prowadzone według zasad rozrachunku gospodarczego były powoływane w warunkach istnienia określonego minimum działalności gospodarczej i mogły przybierać dwojakiego rodzaju formę organizacyjną: przedsiębiorstwa jednobranżowego, obejmującego jeden lub kilka zakładów tej samej gałęzi; przedsiębiorstwa wielobranżowego, grupującego kilka zakładów różnych gałęzi. Przedsiębiorstwa jednobranżowe prowadzą działalność w zakresie zaspokajania jednego rodzaju potrzeb i były powoływane wówczas, gdy rozmiar zadań uzasadniał powołanie na danym terenie wyspecjalizowanego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa wielobranżowe prowadzą działalność w zakresie kilku rodzajów wyrobów lub usług i były powoływane do życia wówczas, gdy wielkość poszczególnych zadań nie uzasadniała powoływania na danym terenie kilku odrębnych przedsiębiorstw. Podział zbyt dużego przedsiębiorstwa jednobranżowego mógł przybierać formę podziału funkcjonalnego lub terenowego, zaś podział zbyt dużego przedsiębiorstwa wielobranżowego mógł być dokonany przez podział na poszczególne gałęziowe przedsiębiorstwa lub też przez wyodrębnienie jednego z zakładów jako przedsiębiorstwa jednobranżowego. W małych miastach, w których wielkość zadań gospodarki komunalnej nie uzasadniała tworzenia przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym, mógł być powołany zakład gospodarki komunalnej, który przybierał formę zakładu budżetowego lub jednostki budżetowej. Zakłady budżetowe są pozbawione osobowości prawnej, korzystają jednak z samodzielności organizacyjnej oraz ograniczonego zakresu samodzielności ekonomicznej. Zakłady budżetowe rozliczają się netto z budżetem danego urzędu miasta. Jed-

[25] Ibidem, s. 10-14.
[26] Ibidem, s. 15.

nostki budżetowe są prowadzone bezpośrednio przez wydział gospodarki komunalnej i mieszkaniowej urzędu miasta oraz finansowane z jego budżetu[27].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. reaktywowała samorząd terytorialny stopnia podstawowego, czyli w gminie[28]. Gmina ma zgodnie z art. 2 ustawy osobowość prawną, gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, które określają mienie komunalne. Wprowadzenie własności komunalnej powoduje, że najważniejsze dla samorządów terytorialnych jest istnienie obok nieruchomości komunalnych również komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Inną, obok spraw związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, ważną przesłanką, przesądzającą o organizacyjnych rozwiązaniach przedsiębiorstw w sferze użyteczności publicznej, jest sprawa przestrzennego zakresu działania przedsiębiorstw komunalnych. Ustalenie uprawnień komunalnego przedsiębiorstwa do mienia jest na tyle skomplikowane, że w formie gospodarczej działalności komunalnych przedsiębiorstw spotykają się ze sobą dwie sprzeczne tendencje. Przyjmując formę przedsiębiorstwa i działając w związku z tym w warunkach samodzielności, przedsiębiorstwa powinny dążyć do osiągania jak najlepszych wyników ekonomicznych. Równocześnie jednak podstawowym i jednocześnie nadrzędnym celem funkcjonowania komunalnych przedsiębiorstw jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. W pierwszym przypadku dążenie do osiągnięcia jak najlepszego wyniku ekonomicznego jest ściśle związane z możliwością nieograniczonego władania mieniem przedsiębiorstwa. Druga tendencja wymaga ograniczania władztwa komunalnego przedsiębiorstwa nad mieniem na rzecz społeczności lokalnej. W związku z tym należy działać za pomocą takich instrumentów cywilnoprawnych, które w odpowiedni sposób połączą wymienione dwie sprzeczne tendencje gospodarowania. Mogą tu wystąpić różne rozwiązania prawne. Najistotniejszą sprawą jest jednak przyjęcie takiego modelu komunalnego przedsiębiorstwa, który niezależnie od szczegółowych rozwiązań cywilnoprawnych musi uwzględnić istnienie własności komunalnej[29].

Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, w odróżnieniu od innych przedsiębiorstw państwowych, podlegały dotychczas podwójnej ocenie. Prawo oceny przysługiwało zarówno organowi założycielskiemu, jak i terenowemu organowi władzy państwowej, właściwemu ze względu na obszar działania przedsiębiorstwa. Cechą charakterystyczną przedsiębiorstw zaliczanych do sfery użyteczności publicznej jest także skonkretyzowanie w przepisach zarówno częstotliwości oceny, jak i zakreślenia obszaru kryteriów badawczych. W literaturze spotyka się 2 rodzaje ocen: roczne i pięcioletnie. Oba rodzaje mają ten sam cel i kryteria, a mianowicie badanie prawidłowości działania przedsiębiorstwa z następujących punktów widzenia: stopnia zaspokojenia potrzeb ludności, ekonomicznych wyników działalności przedsiębiorstwa, jakości świadczonych usług oraz prawidłowości wykorzystania środków przyznanych na dofinansowa-

[27] Ibidem, s. 15-16.
[28] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16).
[29] M. Sadowy, M. Woźniak, *Kryteria*..., op. cit., s. 17-18.

nie działalności przedsiębiorstwa. Wymienione kryteria oraz terminy ocen stanowiły podstawę do wydania decyzji dotyczących potrzeby ewentualnego dofinansowania działalności przedsiębiorstwa, ale mogły być również wykorzystane do ustalania dodatkowych zadań lub stosowania innych środków nadzoru. Ustawodawca wprowadził więc w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie tylko mierniki ekonomiczne, lecz dodatkowo również mierniki oceny ich działalności. Polega to na pewnej dezagregacji stosowanych w odniesieniu do innych przedsiębiorstw mierników ekonomicznych oraz na ich uzupełnieniu przez mierniki stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych[30].

Jednym z obowiązków organów założycielskich w stosunku do przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest zatwierdzenie planów nadzorowanych jednostek. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia oceny stopnia zaspokojenia potrzeb i stanowi dla tych organów podstawę zaliczkowego wypłacenia dotacji oraz ewentualnego nałożenia na przedsiębiorstwo dodatkowych zadań i przyznania na ten cel odpowiednich środków.

Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej powinny być związane z charakterem działalności i celem istnienia tych przedsiębiorstw. Podstawą ich funkcjonowania jest zaspokojenie potrzeb społecznych w określonych dziedzinach. Świadcząc na zasadzie prawie całkowitej wyłączności usługi techniczno-infrastrukturalne, przedsiębiorstwa i zakłady komunalne przez swą działalność wpływają na kształtowanie bytowych warunków ludności miast i osiedli oraz współtworzą podstawy funkcjonowania gospodarki. Przez poprawę jakości świadczonych usług, a także oddziałując na kształtowanie się środowiska naturalnego człowieka, mogą one wręcz współtworzyć jakość życia mieszkańców. Mając na uwadze społecznie użyteczny charakter działalności komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej należy stwierdzić, że właśnie stopień zaspokojenia potrzeb ich użytkowników powinien stanowić podstawowe kryterium oceny ich działalności. Podstawowym miernikiem oceny przedsiębiorstw komunalnych jest zysk, który w przypadku przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych jest przyjmowany jako najbardziej syntetyczny miernik oceny działalności. Znajdują w nim bowiem odzwierciedlenie wszystkie przejawy działalności przedsiębiorstwa. Stanowi ono wielkość wynikową, na którą składają się efekty ekonomicznej działalności samego przedsiębiorstwa, jak i polityka państwa w zakresie podatków, cen itp. Dążenie do maksymalizacji zysku powoduje pobudzenie wzrostu produkcji oraz stymulowanie obniżki kosztów. Prawidłowe oddziaływanie zysku na działalność przedsiębiorstwa zależy w dużym stopniu od właściwego układu parametrów ekonomicznych, w tym przede wszystkim cen. Ogólnie można stwierdzić, że kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej powinny się opierać nie na jednym wskaźniku syntetycznym, ale na grupie wzajemnie ze sobą powiązanych mierników, uwzględniających zarówno stopień zaspokojenia potrzeb społecznych, jak i ekonomiczną efektywność prowadzonej działalności[31].

[30] Ibidem, s. 28-29.
[31] Ibidem, s. 32-33.

2.3. System organizacji i finansowania infrastruktury komunalnej, przekształcenia w mieszkalnictwie komunalnym, ocena sytuacji w obszarze komunalnych zasobów mieszkaniowych

Proces zmian prawnych sektora usług komunalnych rozpoczął się wraz ze zmianami systemowymi w kraju i reaktywowaniem samorządu terytorialnego. Gminy w początkowym okresie miały trudności z dokonaniem racjonalnego wyboru form prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż z jednej strony pozostawione same sobie nie miały dostatecznej wiedzy i znajomości przesłanek umożliwiających właściwy wybór, z drugiej zaś przyjmowały postawę wyczekującą z uwagi na trwające prace legislacyjne, które unormować miały zasady i formy prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy. Władze samorządowe nie posiadały również dostatecznej wiedzy o tym, jak w warunkach gospodarki rynkowej zarządzać efektywnie monopolami naturalnymi, dominującymi w tym sektorze[32]. Można stwierdzić, że po upływie 16 lat od reaktywowania samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym większościową formą prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej stała się spółka kapitałowa. Już na koniec 2004 roku na ogólną liczbę 3867 podmiotów gospodarczych, spółki ogółem stanowiły 1942 podmioty wobec 1124 zakładów budżetowych, 754 jednostek budżetowych i 47 gospodarstw pomocniczych[33]. Różnorodność form organizacyjno-prawnych wynika z szerokiego zakresu zadań użyteczności publicznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Obejmują one usługi komunalne, takie jak: lokalny transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę i ciepło, odprowadzenie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości w jednostkach osadniczych, komunalne budownictwo mieszkaniowe i utrzymanie tych zasobów, usługi oświaty i wychowania, kultury, ochrony zdrowia i opieki społecznej, utrzymanie i zarządzanie terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi, targowiskami i halami targowymi czy cmentarzami komunalnymi, a także usługi związane z ochroną środowiska, kulturą fizyczną. Największy udział spółek kapitałowych występuje w produkcji i dostawie energii elektrycznej i cieplnej (odpowiednio 96,2% spółek z o.o. i 92,5% spółek akcyjnych). W transporcie zbiorowym dominuje forma spółki. Na ogólną liczbę 127 spółek z o.o. i 8 spółek akcyjnych funkcjonowały tylko 33 zakłady budżetowe[34]. Organizacja usług komunikacyjnych jest zróżnicowana lokalnie. W większych miastach działalność organizatorska została oddzielona od przewozowej, którą poddano konkurencji dzięki wprowadzeniu przewoźników pozakomunalnych. Można stwierdzić, że w podstawowych branżach go-

[32] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), SGH, Wyd. II, Warszawa 2006, s. 117.
[33] Ibidem, s. 118.
[34] Ibidem.

spodarki komunalnej, mimo przeważającej formy spółki kapitałowej, dominuje własność publiczna. Świadczy o tym łącznie przeważająca liczba spółek jednoosobowych oraz zakładów budżetowych. W segmentach, takich jak wodno-ściekowy czy dostarczanie energii, dominuje monopol naturalny, a gmina sprawuje kontrolę nad polityką taryfową i inwestycyjną. Usługi świadczone przez podmioty infrastruktury komunalnej od początku lat 90. XX w. były w większości dziedzin deficytowe. Większość deficytu koncentrowała się w komunikacji miejskiej. Od początku lat 90. nastąpiła radykalna poprawa rentowności w poszczególnych dziedzinach. W ślad za zniesieniem rygorów cenowych i ogólną liberalizacją gospodarki oraz towarzyszącymi tym procesom przekształceniami własnościowymi w infrastrukturze komunalnej następowało systematyczne urentownienie usług komunalnych. Obecnie jedynie usługi komunikacji miejskiej pozostają deficytowe, co jest zgodne z ogólnymi zasadami polityki transportowej w miastach i nie tylko[35].

Problem finansowania usług infrastruktury komunalnej nie ogranicza się jedynie do bieżącego utrzymania i eksploatacji urządzeń i instytucji. Zasady i źródła finansowania inwestycji w infrastrukturze komunalnej są zróżnicowane i zależą nie tylko od rodzaju świadczonych usług, ale również od formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności. Najogólniej źródła finansowania inwestycji można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do wewnętrznych zaliczyć można[36]: amortyzację i zysk w przedsiębiorstwach komunalnych; środki budżetowe gmin. Do źródeł zewnętrznych natomiast zalicza się[37]: środki finansowe z funduszy celowych; inne środki z funduszy pomocowych z UE; dotacje celowe z budżetu państwa; obligacje, pożyczki i kredyty komercyjne; inwestycje współfinansowane przez mieszkańców indywidualnie bądź w wyniku samoopodatkowania. System zarządzania publicznego usługami infrastruktury komunalnej powoduje, że podstawową jednostką odpowiedzialną za realizację inwestycji staje się gmina. Jej zadaniem jest pozyskanie źródeł sfinansowania planowanych przedsięwzięć i odpowiedzialność za ich realizację. Gmina może np. sięgnąć do środków powstających w samych podmiotach gospodarczych, takich jak amortyzacja czy zysk. Praktycznie jest to możliwe w stosunku do jednoosobowych spółek gminy. Zakłady budżetowe nie są bowiem zobowiązane do naliczania amortyzacji, a nadwyżki finansowe odprowadzają do budżetu gminy. Niezależnie jednak od możliwości pozyskania wewnętrznych źródeł akumulacji są one niewielkie, przez co umożliwiają realizację przede wszystkim przedsięwzięć o charakterze modernizacyjnym. Jednym ze źródeł finansowania inwestycji komunalnych, zyskujących popularność w ostatnich latach, są obligacje komunalne. Przepisy prawa, obowiązujące w Polsce, przewidują możliwość emisji zarówno krótko-, jak i długoterminowych papierów dłużnych. Obligacje są źródłem środków finansowych, które podlegają zwrotowi. Najważniejszym celem, któremu służy zaciąganie kredytów, jest uzyskanie odpowiednio wysokich środ-

[35] Ibidem, s. 119.
[36] Ibidem, s. 120.
[37] Ibidem.

ków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i zapewnienie płynności finansowania zadania inwestycyjnego. Gminy oraz spółki komunalne dla sfinansowania określonych przedsięwzięć starają się w pierwszej kolejności pozyskać „miękkie pieniądze" pochodzące w coraz większym zakresie z funduszy UE. Ogólnie ocenia się, że oczekiwania gmin wobec tych funduszy są nadmiernie wysokie. Środki te są bardzo atrakcyjne ze względu na niskie ich oprocentowanie bądź nawet częściową bezzwrotność, niemniej jednak wymagają równoległego zaangażowania w przedsięwzięcie własnych funduszy, a ponadto prawidłowego przygotowania wymaganego wniosku, zawierającego szereg informacji o planowanej inwestycji, jej kosztach, efektywności, systemie organizacji i zarządzania realizacji zadania oraz przewidywanych efektach, zarówno gospodarczych, jak i społecznych. Infrastruktura komunalna stanowi istotny czynnik zarówno funkcjonowania, jak i rozwoju jednostek osadniczych[38].

Zasadniczy wpływ na zmiany w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi wywarła ustawa o własności lokali z 24 czerwca 1994 r. Wprowadziła ona wspólnoty mieszkaniowe złożone z ogółu właścicieli, których lokale wchodzą w skład poszczególnych budynków. Członkami wspólnoty są osoby, które wykupiły mieszkania w budynkach komunalnych, jak też gminy będące właścicielem mieszkań wynajmowanych lokatorom. Wspólnoty mieszkaniowe były pomyślane jako instytucje mające osłabić ówczesną, absolutnie monopolistyczną, pozycję komunalnych jednostek gospodarujących zasobami mieszkaniowymi gmin i osób indywidualnych, które wykupiły swoje mieszkania. Poza powołaniem wspólnot mieszkaniowych i określeniem zasad ich funkcjonowania, ustawa o własności lokali regulowała też zasady korzystania z nieruchomości wspólnej i pokrywania kosztów jej utrzymania, powoływanie i kompetencje zarządu, tryb podejmowania uchwał itp. Wprowadzenie – z mocy prawa – wspólnot mieszkaniowych, zawierających choćby jedno wykupione mieszkanie zmieniło proces zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Po 1994 r. zarządcy zasobów komunalnych musieli zmienić sposób traktowania właścicieli mieszkań wykupionych, którzy zostali w swych prawach (i obowiązkach) zrównani z gminą, będącą właścicielem mieszkań niewykupionych, a więc najczęściej większości zasobów pozostających w eksploatacji zarządcy komunalnego. Ogromny wpływ na poziom i efektywność zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w drugiej połowie lat 90. XX w. i na początku XXI wieku miał charakter współpracy, czy szerzej: strategii współdziałania pomiędzy gminą i jej zarządcą komunalnym a zarządami wspólnot mieszkaniowych. W ostatnich kilku latach zaobserwować można stopniowe normalizowanie procesu zarządzania w budynkach wspólnych. Przyczynia się do tego rosnąca konkurencja wśród zarządców oraz znajomość przepisów prawa i podstawowych zasad zarządzania wśród indywidualnych właścicieli. W październiku 1995 r. powołane zostały Towarzystwa Budownictwa Społecznego, których zasadniczym zadaniem jest budowa domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu[39]. Ogól-

[38] Ibidem, s. 121-122.
[39] Ibidem, s. 134-135.

nie biorąc, spełniają one swoje zadanie, jednak brak wystarczających środków w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym spowodował, że ich szybki rozwój z lat 1996-1998 został zahamowany. Podstawowym źródłem finansowania KFM miały być środki z budżetu państwa, i tak rzeczywiście było przez pierwsze 3 lata jego działalności. Towarzystwa Budownictwa Społecznego zostały pomyślane jako ważny element w strategiach rozwoju mieszkalnictwa gmin i w wielu z nich spełniają tę funkcję zarówno w procesie budowy mieszkań, jak i w procesie gospodarowania budynkami komunalnymi bądź wspólnymi. W zdecydowanej większości gmin miejskich i miejsko-wiejskich nie ma jednak TBS-ów. Gminy odgrywają bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu TBS-ów. Z jednej strony ustalają dla zasobów mieszkaniowych towarzystwa stawki czynszu regulowanego w wysokości pozwalającej na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłaty kredytu zaciągniętego na budowę. Z drugiej zaś, gminy powinny pomagać powstającemu towarzystwu, dostarczając i wyposażając mu lokal oraz zasilając finansowo. Gminy przekazują TBS-om grunty pod przyszłą budowę domów mieszkalnych. Jakkolwiek tempo rozwoju TBS-ów zostało w ostatnich kilku latach przyhamowane, to jednak budują one obecnie już około 3 razy więcej mieszkań, niż realizują gminy w innych formach[40].

Komunalne zasoby mieszkaniowe są zarządzane w Polsce najczęściej przez zakłady budżetowe i spółki gminne. W większości polskich dużych i średnich miast egzystują już na rynku zarządzania nieruchomościami gminnymi i wspólnymi podmioty prywatne. Od zakończenia drugiej wojny światowej do początku lat 90. XX w. zarządzaniem, czy raczej administrowaniem, komunalnymi zasobami mieszkaniowymi zajmowały się Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej, które charakteryzowały się całkowitym brakiem konkurencyjności. Przy symbolicznych czynszach PGM-y musiały być silnie dotowane z budżetu, choć trzeba przyznać, że i tak nie dysponowały one odpowiednimi środkami na prawidłową gospodarkę zasobami. Były one przedsiębiorstwami państwowymi i być może z tego powodu władze lokalne nie potrafiły ich należycie skontrolować i zdyscyplinować. Pierwszą próbę reformowania komunalnego mieszkalnictwa podjęto w 1990 r. Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przekazały gminom na własność zasoby mieszkaniowe Skarbu Państwa i zobowiązały je do wyboru nowej formy organizacyjno-prawnej, w której będzie prowadzona gospodarka utworzonymi w ten sposób komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Bardzo ważne znaczenie dla procesu przekształcania mieszkalnictwa miał pakiet ustaw wprowadzonych w latach 1994-1999. Posunięciem ustawodawcy było przeniesienie na gminy odpowiedzialności za pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności zamieszkującej na ich terenie. Gminy dostały instrumentarium służące temu celowi: jednorazowe podwyżki czynszów i możliwości dość dowolnego prowadzenia polityki czynszowej na swoim terenie, dodatki mieszkaniowe, lokale socjalne, możliwości usunięcia z mieszkania niesolidnych lokatorów itp. Gminy jednak zupełnie nie skorzystały z tej możliwości. Czynnikiem

[40] Ibidem.

przyspieszającym prywatyzację komunalnych zasobów mieszkaniowych miały być wspólnoty mieszkaniowe. Wspólnoty mieszkaniowe okazały się za to bardzo skuteczne w egzekwowaniu korzystnych dla siebie działań eksploatacyjno-remontowych. Koszty tych prac często obciążają nie tyle samą wspólnotę, co cały zakład lub spółkę zarządzającą. Nie jest to zgodne z prawem, ale zarządy bardzo często tak właśnie postępują, ulegając naciskom przedstawicieli wspólnot. Ich stosunki z władzami gminy i komunalnymi zarządcami układają się bardzo różnie. Zdarzają się wspólnoty zgodnie współpracujące z jednostkami gospodarującymi komunalnymi zasobami i władzami gminy. Często jednak nie udaje się im dojść do porozumienia, a winę za to ponoszą wszystkie strony zaangażowane w procesie zarządzania budynkami wspólnymi. Mimo częstych reorganizacji, struktura organizacyjna zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest prawie wszędzie w Polsce źle dopasowana do swych zadań. Jej charakterystyczną cechą jest wieloszczeblowość, bardzo duża liczba uczestników procesu zarządzania, istnienie kilku rodzajów powiązań organizacyjnych i związany z tym nieostry podział kompetencji i odpowiedzialności[41].

[41] M. Majchrzak, *Gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Bielsku-Białej*, Centrum Inicjatyw Mieszkaniowych, Warszawa 1998.

Rozdział 3. Struktury instytucjonalnego otoczenia procesów rozwojowych

3.1. Organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe to niezastąpiony element kapitału społecznego w środowiskach, w których powstały, by zaspokajać potrzeby członków lokalnych wspólnot. Zgodnie z najnowszymi badaniami niewątpliwą korzyścią z działalności stowarzyszeń i innych organizacji należących do tzw. trzeciego sektora jest ich pozytywny wpływ na wzrost aktywności i przedsiębiorczości ludzi, a także na zwiększenie tempa rozwoju lokalnego.

Im wyższy kapitał społeczny, a tym samym sprawniejsze i skuteczniejsze organizacje społeczeństwa obywatelskiego, tym większa umiejętność i skłonność do samodzielnego rozwiązywania problemów i do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań. To także niższe koszty pozyskiwania informacji i prowadzenia działalności społecznej, a przede wszystkim gospodarczej. Dzięki temu rośnie wzajemne zaufanie, będące podstawowym warunkiem współpracy i wspólnego działania na rzecz rozwoju[42].

Termin „organizacja pozarządowa" to tłumaczenie angielskiego zwrotu *Non-Governmental Organization* – NGO, używanego najczęściej przez Organizację Narodów Zjednoczonych oraz inne instytucje międzynarodowe[43].

Skuteczność organizacji jest tym większa, im więcej wiedzy o mechanizmach funkcjonowania organów i administracji publicznej posiadają jej członkowie. Jeśli chcemy posiąść umiejętność przekonywania przedstawicieli władzy i administracji lokalnej do naszych idei i pomysłów, musimy nauczyć się prowadzenia dialogu, nawet przy użyciu specyficznego, „urzędowego" języka. Wtedy staniemy się pożądanym, autonomicznym i szanowanym partnerem dla samorządów i jednostek administracji publicznej.

Strefę działalności organizacji pozarządowych we wszystkich krajach Unii Europejskiej reguluje specjalne ustawodawstwo. W Polsce od 24 kwietnia 2003 roku obowiązuje Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[44], która reguluje zasady:

- prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe,

[42] M. Gumkowska, J. Herbst*, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2004* r. Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2005, s. 34.
[43] Z. Lasocik, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym,* Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1994, s. 3.
[44] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. nr 96, poz. 873).

- korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych,
- uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego,
- funkcjonowania organizacji pożytku publicznego,
- sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego,
- wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz sposoby korzystania z tych świadczeń.

Warto dodać, iż w ramach funkcji organizowania w rozwoju lokalnym, organizacje pozarządowe działające na podstawie ustawy o pożytku realizują zadania publiczne w zakresie:

- organizowania pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- działalności charytatywnej,
- podtrzymywania tradycji narodowej,
- pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych,
- organizowania ochrony i promocji zdrowia w regionie,
- organizowania działań na rzecz osób niepełnosprawnych,
- organizowania promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- organizowania, upowszechniania i ochrony praw kobiet,
- organizowania działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- organizowania działań wspomagających rozwój gospodarczy, w tym również przedsiębiorczości,
- organizowania działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- organizowania rozwoju nauki, edukacji, oświaty i wychowania, krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, upowszechniania kultury fizycznej i sportu, ekologii i ochrony zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego,
- organizowania, upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności kraju,
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich,
- organizowania działań wspomagających rozwój demokracji, ratownictwa i ochrony ludności,
- działania na rzecz integracji europejskiej,
- rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- organizowania promocji i organizacji wolontariatu,

– organizowania wspomagania technicznego, szkoleniowego, informacyjnego lub finansowego organizacji pozarządowych.

W Polsce zarejestrowanych jest około 70 tys. stowarzyszeń i około 8,5 tys. fundacji. Województwa, w których liczba zarejestrowanych organizacji w stosunku do liczby mieszkańców jest największa, to: mazowieckie (19 organizacji na 10 tys. mieszkańców), pomorskie (18), lubuskie (17), warmińsko-mazurskie (16) i dolnośląskie (16), zaś najmniej zarejestrowanych organizacji (biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców) jest w województwie świętokrzyskim (11), opolskim (12), śląskim (13), kujawsko-pomorskim (13) i lubelskim (13)[45]. Podmioty te należą do sektora organizacji pozarządowych i tak nazywać będziemy łącznie te podmioty w dalszej części tekstu. Pole ich działania jest niezmiernie szerokie – od przedsięwzięć hobbystycznych, poprzez inicjatywy na polu sportu, kultury, sztuki, edukacji, po obszary najtrudniejsze: pomoc społeczną i usługi rynku pracy, zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, czyli przede wszystkim pracę z ludźmi wykluczonymi społecznie i zawodowo.

Fundacja to organizacja mająca osobowość prawną, utworzona dla celów społecznie lub gospodarczo użytecznych przez osoby fizyczne lub prawne. Statut fundacji ustala fundator, musi on być podpisany przez wszystkie osoby, które ustanowiły fundację. Statut powinien określać nazwę, siedzibę, majątek, cele, formy (czy np. przewidziana jest działalność gospodarcza) i zakres działalności, skład zarządu. Fundacja musi zostać wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego[46], ponadto może przyjmować darowizny, spadki, zapisy, dotacje, środki z publicznych zbiórek. Może również prowadzić działalność gospodarczą, której przedmiot może pokrywać się z działalnością statutową. Powinna mieć ona jednak charakter pomocniczy w stosunku do działalności statutowej. Fundacja nie może przeznaczyć na działalność gospodarczą mniej niż 1000 zł.

Stowarzyszenie tworzy grupa ludzi, którzy podjęli się realizacji wspólnego celu. Stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków, przy czym do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Do założenia stowarzyszenia potrzebnych jest co najmniej 15 osób. Zanim stowarzyszenie zostanie zarejestrowane w KRS i zyska osobowość prawną, jego członkowie muszą napisać i uchwalić statut. Musi on zawierać m.in. nazwę, adres siedziby, informacje o celach i formach działania oraz o sposobie pozyskiwania środków na działalność i opłacania składek członkowskich. Stowarzyszenie może przyjmować darowizny, spadki, zapisy, dotacje, środki z publicznych zbiórek.

Stowarzyszenie może również prowadzić działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem, że dochód z tej działalności będzie przeznaczony na cele statutowe

[45] Raport, Polski sektor pozarządowy w liczbach, na podstawie badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce", badanie zostało przeprowadzone przez CBOS na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor. Zostało ono zrealizowane w ramach Programu Trzeci Sektor, finansowanego przez Trust of Civil Society in Central and Eastern Europe i Fundację im. Stefana Batorego (szerzej w serwisie wydawnictwa w portalu www.ngo.pl).

[46] J. Koral, *Podmioty ekonomii społecznej. Organizacje pozarządowe*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych, Warszawa 2008, s. 3.

i nie będzie przeznaczony do podziału między jego członków. Zakres działalności gospodarczej i odpłatnej działalności pożytku publicznego nie może się pokrywać.

Głównymi formami współpracy gmin i działających w niej organizacji są:

- zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w ustawie realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej.

Zgodnie z ustawą, współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną winna odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Sfera zadań publicznych nie jest określona raz na zawsze. Jest zmienna, zależna od miejsca i warunków lokalnych. Trzeba zatem uznać, że jeżeli w gminie pojawia się oferta realizacji zadania publicznego i jest ona zgodna z priorytetami tej gminy, to istnieje podstawa do ogłoszenia konkursu, w którym powinny brać udział także gminne instytucje i jednostki administracyjne w celu wyboru najbardziej efektywnego sposobu realizacji tego zadania.

To są argumenty, które powinno się stosować w dyskusji nad opracowywaniem, konsultowaniem i uchwalaniem gminnych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Bez względu na perspektywę czasową, każdy z wymienionych dokumentów powinien uwzględniać organizacje pozarządowe jako pełnoprawnego uczestnika procedur opracowywania, realizacji oraz monitorowania rozwoju gminy.

Programy współpracy władz samorządów i organizacji pozarządowych mają przynajmniej dziesięcioletnią historię[47]. Są realizacją dwu konstytucyjnych zasad: pomocniczości i dialogu społecznego. Odwołują się do kompetencji poszczególnych szczebli administracji, które w katalogu zadań własnych – ustanowionych na mocy ustaw samorządowych – mają zapisaną współpracę z organizacjami pozarządowymi. Jest to jeden z typów dokumentów uchwalanych przez lokalne samorządy i wchodzących w skład prawa lokalnego.

Drugim typem są dokumenty regulujące kwestie funkcjonowania poszczególnych mechanizmów współpracy, dotyczą przede wszystkim transferu środków finansowych z budżetów publicznych do organizacji pozarządowych na re-

[47] Istnieje bogata literatura na ten temat, zebrana m.in. w publikacji: *Trzeci sektor w polskim piśmiennictwie. Wybrana bibliografia,* A. Siekiera, R. Skrzypiec (opr.), Fundusz Współpracy, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 2004.

alizację zadań własnych samorządu bądź doprecyzowują programy o charakterze ogólnym. Tym faktycznie bowiem są lub powinny być roczne programy współpracy. Dlatego też regulowanie współpracy pomiędzy partnerami w gminie należy rozpocząć od sformułowania ogólnych zasad, które będą odnosić się do wszystkich wymiarów funkcjonowania gminy, jej władz i administracji, będą też uwzględniać partycypację obywateli we wszelkich ważnych procesach ich dotyczących oraz opisywać poszczególne etapy budowania systemu współpracy.

Bieżące działania operacyjne, które nie wynikają z programu współpracy, to co najwyżej rozwiązania doraźne, pozbawione znaczenia strategicznego. Dopiero program współpracy stabilizuje i gwarantuje trwałość przyjętych mechanizmów.

Na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o pożytku rada gminy ma obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ma on uporządkować i usystematyzować współdziałanie w tym zakresie. Zanim program zostanie uchwalony, powinien być skonsultowany z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie gminy. Możemy więc oczekiwać zaproszenia na spotkania konsultacyjne w tej sprawie. Wtedy też jest okazja, by dokonać dokładnej analizy zakresu zadań, które są w programie zawarte. Możemy też wnieść własne propozycje współpracy. Program obowiązuje przez najbliższy rok kalendarzowy i powinien zawierać wszystkie interesujące nas sfery działania.

Roczny program współpracy to dokument służący przełożeniu na działania operacyjne zapisów o charakterze strategicznym. Spina działania rozpisane w dokumentach dziedzinowych, takich jak Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Strategia Integracji Społecznej, Strategia Pomocy Społecznej, Program Ochrony Środowiska, Plan Gospodarki Odpadami i inne. Ma krótki, bo roczny horyzont czasowy i tym samym dotyczy identyfikowanych na bieżąco problemów i potrzeb społeczności. Jest dokumentem o charakterze technicznym, nie powinien więc rościć pretensji do regulowania generalnych zasad współpracy. Uchwalenie rocznego programu współpracy leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, czyli rady gminy.

Z wykazu tzw. zadań własnych wynika bogaty katalog spraw, którymi musi się zająć gmina, gdyż po to właśnie jest powołana. Z realizacji zadań własnych gmina jest rozliczana, dlatego każdy wójt i urzędnik jest zainteresowany, by jak najlepiej je wykonać. Dlatego też gmina jest zainteresowana pozyskaniem do współpracy takich organizacji społecznych, które pomogą jej w realizacji zadań własnych. Może więc to być świetny „interes" dla obu partnerów: gmina wyłoży pieniądze na zrealizowanie określonego zadania przez organizację, która zechce się go podjąć (np. prowadzenie świetlicy młodzieżowej).

Gmina może więc zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych (zgodnie z katalogiem powyżej) w następujących formach:

- powierzenia wykonania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji,

– wspierania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Powierzanie lub wspieranie zadań odbywa się drogą otwartego konkursu ofert i jest to dla organizacji jedyna możliwość skorzystania z funduszy gminnych. Innej formy dotowania działalności ustawa nie przewiduje.

Są jednak zadania szczególne, których dotowanie przez gminę regulują inne ustawy, np. ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z nią gmina ma obowiązek przekazywać dotację (bez konkursu) każdemu, kto zarejestrował szkołę i/lub przedszkole i jest dla niego organem prowadzącym.

Organy administracji samorządowej mają za zadanie powierzanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych lub wspieranie ich realizacji przez te organizacje. Odbywa się to w trybie otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy szczególne przewidują inny tryb zlecania. W otwartych konkursach ofert uczestniczą organizacje pozarządowe oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane[48].

Organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę na realizację zadań publicznych, także tych, które dotychczas były realizowane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. W takim przypadku organ administracji publicznej zobowiązany jest w terminie 2 miesięcy rozpatrzyć celowość takiej oferty, jej zgodność z priorytetami w gminie, a także ocenić, czy są dostępne środki na to zadanie. Po zajęciu w tej sprawie stanowiska, organizacja otrzyma informację na ten temat. Jeśli wiadomość będzie pozytywna, zostanie ogłoszony konkurs na realizację zadania, o którym była mowa w ofercie.

Jak przedstawiono wcześniej, stowarzyszenie tworzy grupa ludzi, którzy skrzyknęli się dla realizacji wspólnego celu. Stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków, przy czym do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Jednak nasuwa się pytanie, jak stowarzyszenie może otrzymać dotację.

Ogłoszenie o konkursie. Organizacja pozarządowa startuje w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego (katalog – powyżej) zgodnie z procedurą. Wymagane ustawą ogłoszenie o konkursie winno ukazać się co najmniej z 30-dniowym wyprzedzeniem i powinno zawierać informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty, zrealizowanych przez ten organ w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach (wysokość udzielonych wcześniej dotacji).

Ogłoszenie powinno być podane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym do zamieszczania ogłoszeń.

[48] Z. Lasocik, *Kilka uwag...,* op. cit., s. 36.

Oferta, czyli wniosek o pieniądze. Jeśli organizacja pozarządowa ma sensowny projekt (np. jak założyć przedszkole w malutkiej wsi, jak z pożytkiem zorganizować czas wolny dorosłym), może opracować wniosek, złożyć go w gminie w postaci tzw. oferty i ubiegać się o wsparcie finansowe z gminy na realizację swojego projektu. Wzory ofert wraz z regulaminem (formularze) są jednolite i można je znaleźć na stronie www lub w BIP gminy albo otrzymać komplet w gminnym wydziale zajmującym się organizacjami pozarządowymi. Oferta składana przez organizację pozarządową powinna zawierać: szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania, kalkulację przewidywanych kosztów, informację o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie, informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, w tym informację o wysokości środków finansowych uzyskanych na realizację danego zadania z innych źródeł, deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania.

Umowa organizacji z gminą. Jeśli pomysł (projekt) organizacji pozarządowej na zrealizowanie zadania jest dla wójta atrakcyjny (czyli opłacalny), gmina podpisze umowę z organizacją na realizację tego zadania. Organizacja pozarządowa, która przyjmuje zadanie do realizacji, zobowiązana jest podpisać z organem administracji samorządowej umowę o powierzenie zadania lub o wsparcie jego realizacji. Umowa wymaga formy pisemnej.

Kontrola. Organ zlecający zadanie publiczne zobowiązany jest do kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Organizacje pozarządowe zobowiązane są do sporządzania sprawozdań z wykonania zadania publicznego w ciągu 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta. Wzory ofert, umów i sprawozdań reguluje rozporządzenie. Znajdują się one na stronie www lub w BIP gminy albo można je otrzymać w biurze ds. organizacji pozarządowych.

Ważnym elementem jest również otoczenie organizacji. Wszelkie działania organizacji pozarządowych, bieżące i dalekosiężne, wpisują się w różnorodne konteksty: instytucjonalny – w sieć instytucji publicznych, polityczny – w układ sprawowania władzy, prawny – w system obowiązujących norm, aktów prawnych, społeczny – w sieć obowiązujących stosunków międzyludzkich, ekonomiczny – w system powiązań gospodarczych.

3.2. Agencja Rozwoju Lokalnego, gminne centra informacji, inkubatory przedsiębiorczości

Zasadniczo urząd gminy winien mieć jak najprostszą strukturę, w miarę płaską, a więc z jak najmniejszą liczbą szczebli kierowniczych i liczyć jak najmniej urzędników. Istota pracy urzędników winna polegać na koordynowaniu pracy podmiotów działających w obszarze kompetencji danego urzędnika. Winien on raczej monitorować funkcjonowanie tych podmiotów niż administrować, czy tym bardziej rządzić nimi oraz stymulować ich działalność w ramach i na podstawie prawa, zgodnie z przyjętymi przez radę gminy planami działania. W pewnym sensie można określić relację między urzędem gminy a określoną grupą podmiotów działających w gminie jako outsourcing, czyli powierzenie określonych zadań na zewnątrz przedsiębiorstwa (najczęściej ochrona obiektu, sprzątanie, catering, konserwacja, np. elektryk, hydraulik itp.).

Przykładem takiego swoistego outsourcingu są powoływane przez gminy lub z udziałem gminy albo różnorodnym wsparciem gminy podmioty, takie jak agencja rozwoju lokalnego, gminne centra informacji czy inkubatory przedsiębiorczości. Sytuacja prawna powyższych podmiotów bywa różna, mogą być to zakłady budżetowe gminy, fundacje lub stowarzyszenia, ale też spółki prawa handlowego. O formie prawnej decydują z jednej strony potrzeby danej gminy, z drugiej – określone możliwości oraz charakter i wielkość ewentualnego wsparcia ze strony podmiotów działających na terenie gminy, a więc przedsiębiorstw, ewentualnie określonych działających już stowarzyszeń czy fundacji.

W określonych warunkach podmioty te mogą działać na podstawie umów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego. Przykładowo, jeśli w urzędzie gminy obowiązuje struktura organizacyjna jak na schemacie 1.1., to znaczna część zadań urzędników zajmujących się pozyskiwaniem środków Unii Europejskiej, czy zadań z zakresu turystyki – może być realizowana przez wyspecjalizowane agencje, podobnie jeśli idzie o problemy rolnictwa, ochrony środowiska czy planowania przestrzennego.

Wydaje się, że outsourcing może i powinien odgrywać znacznie większą rolę w działaniu urzędu gminy. Outsourcing stwarza naturalną szansę kształtowania i wzmacniania gminnych sieci relacji międzyorganizacyjnych. Agencja rozwoju lokalnego jest instytucją zmierzającą do zapewnienia harmonijnego rozwoju gospodarczego gminy, której działalność koncentruje się głównie na wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości. Agencja stanowi ogniwo zapewniające sprawną komunikację i wymianę informacji pomiędzy lokalnymi przedsiębiorcami a instytucjami rozwoju przedsiębiorczości o charakterze regionalnym czy też krajowym. Agencja rozwoju lokalnego może współtworzyć i wdrażać lokalne programy restrukturyzacyjne oraz programy rozwoju gospodarki pobudzające przedsiębiorczość, organizować i popierać inicjatywy prowadzące do poprawy

sytuacji na lokalnym rynku pracy, a także zajmować się promocją gminy[49]. W ramach wykonywanych zadań, agencje mogą prowadzić fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, inkubatory przedsiębiorczości. Dobrą praktyką jest również prowadzenie ośrodka informacyjnego dla małych przedsiębiorców w zakresie dostępnych w regionie instrumentów wsparcia. Agencje zajmują się przyciąganiem potencjalnych inwestorów, organizują giełdy, wystawy, targi pracy oraz szkolenia i seminaria prowadzone przez zewnętrznych ekspertów. Zapewniają one przedsiębiorcom obsługę prawną i księgową, a także gromadzą oferty pracy. Agencje rozwoju lokalnego pełnią bardzo istotną rolę w procesie planowania i realizacji rozwoju lokalnego. Ich zadania wykraczają znacznie poza stymulowanie inicjatyw mających na celu wspieranie przedsiębiorczości i rozwój gospodarczy. Pełnią one również szereg zadań o charakterze społecznym. Realizując bowiem swe zadania poprzez ścisłą współpracę z władzami gminy (powiatu), lokalnymi przedsiębiorcami i mieszkańcami, inspirują współpracę partnerów społecznych. Na uwagę zasługują też działania na rzecz promocji regionu. Agencje rozwoju lokalnego mogą działać w oparciu o przepisy Kodeksu spółek handlowych. Występują wówczas pod postacią spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, co umożliwia im nieskrępowane prowadzenie działalności gospodarczej. Formy te są więc właściwe w przypadku agencji prowadzących działalność komercyjną. Agencje rozwoju lokalnego o charakterze non-profit realizują swe działania głównie w formie fundacji lub stowarzyszenia. Należy zaznaczyć, że prawodawstwo nie wyklucza możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty działające w tych formach. Jest to jednak obwarowane pewnymi warunkami. Zakres terytorialny agencji rozwoju lokalnego ogranicza się do gminy, kilku gmin lub powiatu. Adresatami jej działań są mieszkańcy oraz podmioty prawne (głównie małe przedsiębiorstwa) z tego obszaru. Podstawowymi źródłami finansowania działalności agencji, obok przychodów z działalności gospodarczej mogą być środki finansowe pochodzące z budżetu gminy (powiatu), pozyskane od prywatnych przedsiębiorców oraz innych podmiotów lokalnych. Źródłem finansowania agencji może stać się także powierzony jej majątek, spadki i darowizny. W latach 2004-2006 wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczone zostało głównie na projekty doradcze i szkoleniowe poprawiające ofertę instytucji otoczenia biznesu. Agencje rozwoju lokalnego uzyskały też możliwość sfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego części kosztów projektów inwestycyjnych związanych z prowadzoną działalnością.

[49] A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1995, s. 40.

PRZYKŁAD 3.1.

Agencja Rozwoju Lokalnego AGROTUR SA

Agencja Rozwoju Lokalnego AGROTUR SA jest liderem w zakresie pozyskiwania środków dla swoich klientów z następujących źródeł: dotacje z funduszy unijnych, dotacje dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), fundusze proinnowacyjne i ekologiczne. Ponadto firma oferuje swoim klientom m.in. specjalistyczne doradztwo gospodarcze, szkolenia, przygotowywanie biznesplanów i studiów wykonalności. AGROTUR SA jest uznaną firmą doradczą z wieloletnim doświadczeniem w dziedzinie pozyskiwania i realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł zewnętrznych. Kompleksowo obsługuje przedsiębiorstwa i instytucje publiczne w zakresie procesu pozyskania środków, począwszy od przeprowadzenia analizy możliwości dofinansowania, poprzez przygotowanie kompletnego projektu i wniosku, aż do rozliczenia otrzymanego dofinansowania.

Agencja specjalizuje się także w projektach ekologicznych. Wyznacznikiem potencjału i jakości jej działań z tego zakresu jest przygotowanie i obsługa prawie połowy z 48 realizowanych w województwie śląskim nowatorskich Programów Ograniczenia Niskiej Emisji (www.niskaemisja.pl). Jako jedna z pierwszych firm na rynku proponuje kompleksowe podejście do zagadnienia unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest (www.polskabezazbestu.pl).

Zajmuje się również organizowaniem szkoleń, które w ramach projektów dopasowuje indywidualnie do potrzeb i oczekiwań klienta. AGROTUR SA jest jednym z ośrodków Krajowego Systemu Usług, posiadając certyfikat na świadczenie usług zgodnie ze standardami jakości w zakresie doradztwa. Certyfikat ten potwierdza akredytację w KSU dla małych i średnich przedsiębiorstw. Agencja posiada również certyfikat ISO 9001:2001 na świadczenie usług zgodnie ze standardami jakości w zakresie szkoleń i doradztwa. Z Agencją Rozwoju Lokalnego współpracowali m.in. Electrolux, Plas-timex, Diecezja Gliwicka, Akademia im. Jana Długosza oraz liczne miasta i gminy w województwie śląskim. Agencja AGROTUR SA działa na rynku od 1996 roku. Jej siedziba mieści się w Krupskim Młynie (woj. śląskie), a oddziały firmy zlokalizowane są w Gliwicach (Departament Szkoleń) i Pyrzowicach (Departament Klientów Instytucjonalnych).

Jest laureatem wielu prestiżowych nagród, m.in. Srebrnego Godła w kategorii *QI SERVISES* – usługi najwyższej jakości w konkursie *Forum Jakości – Quality International 2008,* Złotego Koszyka Lewiatan Holding SA oraz Kruszcu Biznesu przyznanego w 2003 roku przez Izbę Przemysłowo-Handlową w Tarnowskich Górach. Zgodnie z misją ARL AGROTUR SA dąży do ciągłego rozwoju firmy i pracowników poprzez świadczenie usług spełniających oczekiwania swoich klientów.

Źródło: opracowanie własne.

Na gminne centrum informacji (GCI) składa się pomieszczenie wyposażone w stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu oraz niezbędny sprzęt biurowy (telefon, faks, kserokopiarka) wraz z profesjonalną obsługą biurową. Celem GCI jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy w zakresie komunikacji, poszukiwania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej przez małe firmy oraz dostępu do informacji. GCI przyczynia się też do promocji turystycznej i gospodarczej gminy. Pośród usług świadczonych przez GCI wymienić można: udostępnianie informacji znajdujących się w Internecie (oferty pracy, poszukiwanie partnerów gospodarczych, oferty edukacyjne, informacje dla turystów), tworzenie stron www dla firm i instytucji, prowadzenie strony internetowej promującej gminę, usługi biurowe. GCI udostępnia też sprzęt komputerowy w celach przeglądania stron WWW oraz korzystania z poczty elektronicznej, działając na zasadach tzw. kawiarenki internetowej. GCI może zostać utworzone w gminnym ośrodku kultury, szkole czy bibliotece. Może ono być prowadzone przez agencję rozwoju lokalnego lub działać w ramach inkubatora przedsiębiorczości.

Praktycznie każda gmina ma swoją stronę internetową. Dlatego też powstała sieć gminnych centrów informacji i dlatego też każde gminne centrum informacji z reguły ma swoją stronę internetową i może przystąpić do sieci. Obecnie do sieci przystąpiło 12 gminnych centrów informacji.

Krajowa Sieć Gminnych Centrów Informacji (KSGCI) powstała w celu przybliżenia wszystkim działalności, dla której zostały stworzone GCI, pokazania gmin i tego, co się w nich dzieje za pośrednictwem poszczególnych GCI oraz, a może przede wszystkim, w celu wzajemnego wspierania się w realizowaniu wytyczonych tym ośrodkom zadań. KSGCI udostępnia swoim członkom darmowe narzędzia internetowe w celu zaprezentowania się w Internecie oraz narzędzie komunikacji wewnętrznej, dzięki której konsultanci pracujący w GCI mogą nawzajem wspierać się w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w trakcie pracy. Sieć to również wspólne inicjatywy, partnerstwo na rzecz realizowania projektów, których pomysłodawcą może być zarówno każde gminne centrum informacji, jak i Fundacja Rozwoju Regionalnego.

Centrum sieci to także zbiór informacji ważnych dla GCI oraz ogólnopolski kiosk z pracą, gdzie można znaleźć ogłoszenia pracodawców i poszukujących pracy, zebrane w jedną bazę danych z regionów wszystkich ośrodków będących w sieci.

PRZYKŁAD 3.2.

Gminne Centrum Informacji Infocentrum w Szydłowcu

Przykładem gminnego centrum informacji jest Infocentrum w Szydłowcu. Infocentrum w Szydłowcu powstało w 2001 r. na bazie środków finansowych przekazanych przez Wojewódzki Urząd Pracy oraz dotacji na wyposażenie pozyskanej od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Fundacji Argentyńskiej oraz firmy Polkomtel SA. Lokal, w którym mieści się centrum, przekazany został przez urząd gminy. Do zakresu zadań Infocentrum należy m.in. świadczenie drobnych usług biurowych (przepisywanie, kopiowanie, skanowanie dokumentów i prac szkolnych, pisanie życiorysów, wysyłanie faksów, wykonywanie wizytówek), kojarzenie partnerów (zamieszczanie drobnych ogłoszeń kupię/sprzedam na własnej stronie internetowej, prowadzenie tablicy ogłoszeń), usługi szkoleniowe (kursy komputerowe), pośrednictwo pracy (prowadzenie strony internetowej z ofertami pracy), a ponadto prowadzenie kawiarenki internetowej, wyszukiwanie zleceń i informacji w Internecie. Pracownicy centrum prowadzą również usługi doradcze na temat prowadzenia działalności gospodarczej. Gminne Infocentrum zamieszcza także reklamy przedsiębiorców, którzy chcą ze swoimi produktami wyjść poza rynek lokalny. Zajmuje się też tworzeniem stron internetowych. Beneficjentem usług świadczonych przez Infocentrum jest społeczność lokalna (młodzież, poszukujący pracy, lokalni przedsiębiorcy) z terenu Szydłowca i sąsiednich gmin. GCI finansowane jest ze środków własnych przy wsparciu pochodzącym ze środków gminnych (głównie w początkowym okresie funkcjonowania). Docelowo instytucja ta powinna być w stanie zapewnić swoje samofinansowanie. W pierwszych latach po akcesji do Unii Europejskiej instytucje otoczenia biznesu mogą liczyć na wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z którego finansowane będą m.in. projekty doradcze i szkoleniowe poprawiające ofertę tego typu instytucji. Dodatkowo, wsparcie przewidziane będzie na realizację projektów inwestycyjnych niezbędnych do właściwego funkcjonowania instytucji wspierających przedsiębiorców. Środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego skierowane będą również do jednostek samorządu terytorialnego i podległych im placówek publicznych zapewniających dostęp do Internetu w miejscach publicznych.

Źródło: opracowanie własne

Inkubator przedsiębiorczości (IP) jest to specjalnie zorganizowana przestrzeń mająca charakter lokalny, służąca do kreowania, stymulowania i wspierania młodych przedsiębiorstw[50]. W odróżnieniu od klastrów przedsiębiorczości,

[50] K.B. Matusiak, K. Zasiadły, E. Koprowska-Skalska, *Początki akademickich inkubatorów przedsiębiorczości*, [w:] K.B. Matusiak (red.), *Ośrodki innowacji w Polsce. Analiza krajowych instytucji*

które skupiają przedsiębiorstwa i instytucje otoczenia biznesu działające już na danym terenie i w określonej branży, inkubatory są wylęgarnią nowych przedsiębiorstw. Światowe Forum Stowarzyszeń Inkubatorów Przedsiębiorczości i Inkubatorów Parków Naukowych, które odbyło się w 2003 r. w Richmond (USA), przyjęło jedną definicję dla inkubowania biznesu i inkubatorów przedsiębiorczości: Program Inkubacji Przedsiębiorczości, który zdefiniowano jako proces rozwoju ekonomicznego i socjalnego, skierowany na doradzanie potencjalnym i początkującym przedsiębiorstwom (*start-up*), organizowanie oraz przyspieszenie ich wzrostu i sukcesu poprzez kompleksowy program wspierania biznesu. Głównym celem jest wypromowanie efektywnych przedsiębiorstw, które wyjdą z programu w określonym czasie, zdolne samodzielnie przetrwać finansowo na rynku. Te firmy tworzą miejsca pracy, rewitalizują środowisko lokalne, komercjalizują nowe technologie, tworzą dobrobyt i pomyślny rozwój lokalnej i narodowej gospodarki[51].

Kluczowymi elementami sukcesu inkubacji przedsiębiorczości są: zarząd, który organizuje środki i rozwija powiązania biznesowe, marketingowe i menedżerskie odpowiednio do potrzeb przedsiębiorców – klientów; wspólne usługi biurowe, szkolenie, zaplecze techniczne i wyposażenie; dobór klientów i proces przyspieszonego rozwoju, w wyniku czego przedsiębiorstwa stają się bardziej samodzielne oraz przygotowane do wyjścia z programu; pomoc w uzyskaniu środków finansowych niezbędnych dla rozwoju przedsiębiorstwa.

Celem inkubatora jest wsparcie przedsiębiorców w początkowym okresie ich funkcjonowania (ok. 3 lat od chwili powstania), wraz z upływem czasu przewidzianego do wyjścia firm z inkubatora ceny najmu zbliżają się do cen rynkowych. W ramach swych zadań inkubatory świadczą na rzecz przedsiębiorców szereg usług dodatkowych, takich jak szkolenia, doradztwo, obsługa prawna, a także zapewniają przedsiębiorcom dostęp do informacji oraz ułatwiają dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Inkubatory przedsiębiorczości są formą promocji i wspomagania małych, nowo powstałych przedsiębiorstw. Ich najważniejszą misją jest stworzenie środowiska sprzyjającego transferowi technologii, wymianie doświadczeń i budowaniu więzi pomiędzy przedsiębiorstwami. Utworzenie inkubatora przedsiębiorczości sprzyja małym przedsiębiorstwom w przezwyciężaniu podstawowych barier rozwojowych oraz pozytywnie wpływa na lokalną przedsiębiorczość, przede wszystkim zaś na powstawanie nowych firm i kreowanie nowych miejsc pracy. Partnerami samorządów w utworzeniu i prowadzeniu inkubatorów są z reguły lokalne instytucje otoczenia biznesu. Inkubatory przedsiębiorczości mogą działać jako samodzielny podmiot (osoba prawna) lub stanowią wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę prowadzoną w ramach istniejącej instytucji. Forma prawna inkubatora nie została określona. Najczęściej działają one w postaci fundacji i stowarzyszeń, ale mogą prowadzić swoją działalność w postaci spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzial-

---

wspierających innowacyjność i transfer technologii, PARP, SOOIPP, Warszawa/Poznań 2005, s. 108-110.

[51] K.B. Matusiak, K. Zasiadły, E. Koprowska-Skalska, *Początki…,* op. cit., s. 111-135.

nością, a także zakładu budżetowego miasta lub gminy[52]. Struktura organizacyjna i szczegóły dotyczące prowadzonej działalności powinny zostać określone w statucie (umowie spółki) oraz wewnętrznych regulaminach. Możliwości pozyskania zewnętrznego finansowania przez instytucje wspierania przedsiębiorczości powiększyły się znacznie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W latach 2004-2006 środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczone zostały m.in. na sfinansowanie części kosztów przygotowania studiów wykonalności oraz biznesplanów dla inkubatorów przedsiębiorczości. Realizowane było także wsparcie finansowe części inwestycji związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem inkubatora. Nie mniej istotna była też możliwość ubiegania się o pokrycie części kosztów usług doradczych dla instytucji zarządzających inkubatorami.

PRZYKŁAD 3.3.

Inkubator Przedsiębiorczości INMARR SA

Inkubator Przedsiębiorczości INMARR SA jest jednym z głównych działów Mieleckiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA (MARR SA). Został on utworzony w 1992 r. i jest jedną z najstarszych i największych w Polsce instytucji tego typu. Inkubator działa w formie samodzielnego wydziału gospodarczego *non-profit* agencji. Inwestycja adaptacji pierwszej hali inkubatora sfinansowana została ze środków Funduszu Restrukturyzacji Regionu Mieleckiego (utworzonego z grantu Rządu Japonii). Celem inkubatora jest wspieranie powstawania i inkubowanie działalności produkcyjnej i usługowej małych i średnich przedsiębiorstw z regionu. W tym celu, obok wynajmu powierzchni produkcyjnej i biurowej, inkubator zapewnia przedsiębiorcom usługi sekretarskie i biurowe, a także doradcze.

Ponadto inkubator ułatwia dostęp do źródeł finansowania, zapewnia wsparcie w zakresie promocji i reklamy oraz prowadzi działalność polegającą na kojarzeniu partnerów. Firmy nie mogą działać w inkubatorze dłużej niż 4 lata. Po tym okresie muszą zwolnić miejsce następnym podmiotom gospodarczym. Aktualnie inkubator posiada obiekt, który jest zespołem 3 hal produkcyjnych o powierzchni 5600 m^2, w którym funkcjonuje 18 firm produkujących wysoko przetworzone wyroby z branży metalowej, tworzyw sztucznych, obróbki powierzchni, elektronicznej, spożywczej i poligraficznej. Ze względu na swoje położenie (inkubator znajduje się w pobliżu specjalnej strefy ekonomicznej) z inkubatora przedsiębiorczości wywodzą się firmy, które później uzyskują zezwolenie na działalność w specjalnej strefie ekonomicznej.

Źródło: opracowanie własne

[52] T. Jarus, *Akademickie inkubatory przedsiębiorczości w Polsce*, [w:] K. Zasiadły, J. Guliński, *Inkubator Przedsiębiorczości Akademickiej. Podręcznik dla organizatorów i pracowników*, SOOIPP, Poznań 2005, s. 84-92.

Rozdział 4. Strefy aktywności gospodarczej

4.1. Zarządzanie usługami publicznymi

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości – niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych).

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, które dbają o zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji, bazując na zdefiniowanych standardach ich realizacji oraz określonym rynku usługodawców.

Rozwój instytucjonalny w obszarze usług publicznych został określony jako przygotowanie i stosowanie standardów usług publicznych, planowanie świadczenia usług publicznych w oparciu o schematy organizacji dostarczania usług publicznych oraz stosowanie mechanizmów doskonalenia świadczenia usług publicznych.

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Usługi świadczone są m.in. przez jednostki budżetowe (np. urzędy), zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, spółki prawa handlowego. Zagadnienia, które są rozpatrywane w ramach obszaru usług publicznych, nie są kierowane do jednej z wymienionych grup (np. tylko urzędów), ale mają zastosowanie do wszystkich z nich, bez względu na rozwiązania organizacyjne obowiązujące w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Zadania gminy mają charakter zadań publicznych. Wynika to z przepisów prawa i stanowi wyraz decentralizacji państwa, czyli przekazania kompetencji, świadczenie usług publicznych (komunalnych) w gminie ma charakter obligatoryjny i fakultatywny. W pierwszym przypadku gmina zapewnia mieszkańcom i innym użytkownikom usługi elementarne, z których nie może zrezygnować i musi na to posiadać odpowiednie środki finansowe w swoim budżecie. W przypadku usług fakultatywnych, ich zakres jest zdeterminowany potrzebami gminy oraz jej możliwościami finansowymi, a wybór sposobu ich realizacji należy do organów gminy. Wykonywanie usług publicznych obejmuje jeszcze usługi z zakresu administracji rządowej na podstawie umowy lub w drodze porozumienia.

W Programie Rozwoju Instytucjonalnego przyjęto następującą klasyfikację usług publicznych (tabela 4.1.).

TABELA 4.1.

Klasyfikacja usług publicznych

Grupy usług publicznych	Kategorie usług publicznych
Usługi administracyjne	Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, niebędących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami
	Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta
	Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie Kodeksu postępowania administracyjnego
	Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo
Usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie oraz edukacja
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
	Bezpieczeństwo publiczne
Usługi techniczne	Transport – usługi i infrastruktura
	Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna

Źródło: opracowanie własne.

Usługi publiczne obejmują rozległy i różnorodny obszar tematyczny, którego ocena jest zadaniem złożonym. Ocena stanu istniejącego zawiera się w szerokim przedziale – od stanu złego (np. ochrona zdrowia) do stanu dobrego (np. zaopatrzenie w wodę). Ocenę dodatkowo komplikuje zróżnicowanie poziomu usług oferowanych w różnych obszarach kraju (regionach, powiatach i gminach).

Ogólnie rzecz ujmując, zarys oceny poziomu świadczenia usług publicznych, dokonanej w przekroju trzech głównych grup, tj. usług administracyjnych, społecznych i technicznych, przedstawia się następująco:

- Usługi administracyjne – dostępność do tych usług jest dobra. Standardy ich realizacji mogą być w dużym stopniu kształtowane na poziomie obsługi klienta. Rynek usługodawców nie istnieje i z punktu widzenia prawa nie może istnieć (generalnie usługi te realizuje administracja publiczna). Istnieje natomiast w ograniczonym zakresie rynek usług poligraficznych (zróżnicowany ze względu na charakter dokumentów).
- Usługi społeczne: Ochrona zdrowia – istnieją trudności z zapewnieniem dostępności do usług (limity liczby pacjentów i/lub zabiegów). W gmi-

nach wiejskich płatne usługi medyczne nie funkcjonują ze względu na barierę finansową. Równocześnie koszty leków i bezrobocie powodują unikanie przez mieszkańców racjonalnej profilaktyki zdrowotnej. Instrumenty zarządzania realizacją usług z zakresu ochrony zdrowia (standardy, polityka społeczna, kształtowanie rynku usługodawców) są poza zasięgiem administracji lokalnej, z wyjątkiem sytuacji, kiedy współfinansuje te usługi.

Oświata i wychowanie oraz edukacja – dostęp do usług oświatowych i edukacyjnych jest zadowalający. Możliwości administracji lokalnej i regionalnej w zakresie kształtowania standardów realizacji tych usług, kreowania polityki społecznej czy kształtowania rynku usługodawców są bardzo ograniczone (przede wszystkim mogą dotyczyć współudziału finansowego w zapewnieniu infrastruktury koniecznej do ich realizacji).

Kultura – administracja samorządowa dysponuje dużą swobodą w zakresie kształtowania standardów realizacji tej usługi, ma również możliwość działań strategicznych w tym obszarze (jeżeli posiada odpowiednie środki lub potrafi zapewnić finansowanie zewnętrzne). Z wyjątkiem kin czy teatrów, trudno mówić w tej dziedzinie o kształtowaniu rynku usług.

Kultura fizyczna, rekreacja – administracja samorządowa dysponuje dużą swobodą w zakresie kształtowania standardów realizacji tych usług, ma możliwość działań strategicznych w tym obszarze (jeżeli posiada odpowiednie środki lub potrafi zapewnić finansowanie zewnętrzne). Ze względu na charakter tych usług, ich świadczenie często powierza się podmiotom rynkowym.

Pomoc i opieka społeczna – standardy świadczenia usługi określają przepisy prawa, będące odzwierciedleniem polityki społecznej państwa. Administracja samorządowa dysponuje rozległą autonomią w określaniu programów szkoleniowych dla bezrobotnych oraz w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i wyznaniowymi (jest to specyficzny odpowiednik kształtowania rynku usług).

Mieszkalnictwo – dostępność do lokali mieszkaniowych nie jest zadowalająca, szczególnie ze względu na barierę finansową. Administracja samorządowa nie może swobodnie kształtować standardów realizacji tej usługi (przepisy budowlane) czy też kształtować polityki społecznej w tym zakresie (brak odpowiednich środków). Ze względu na charakter tej usługi, jej realizacja przez podmioty rynkowe jest w pełni możliwa i powszechnie stosowana.

Bezpieczeństwo publiczne – sytuacja w tym obszarze jest zła. Powodem jest brak odpowiednich środków w odniesieniu do narastających potrzeb oraz nieodpowiedzialna dystrybucja środków dokonywana przez administrację publiczną. Biorąc pod uwagę zdefiniowaną misję standardy świadczenia tej usługi kształtują przepisy prawa, one też odzwierciedlają politykę społeczną. Trudno mówić o rynku usług w tej dziedzinie.

Transport: usługi i infrastruktura – kształtowanie standardów regulują przepisy. Ze względu na publiczną własność infrastruktury trudno mówić o rynku oferującym infrastrukturę jako produkt. Działa natomiast stosunkowo dobrze

rozwinięty rynek usług budowlanych. W zakresie przewozów istnieje dość duża swoboda kształtowania polityki społecznej, standardów usługi i kreowania rynku usługodawców. Podstawową barierą występującą w tym obszarze jest brak środków finansowych.

Gospodarka wodna: zaopatrzenie w wodę i kanalizacja – możliwości kształtowania przez administrację lokalną standardów realizacji tej usługi i polityki społecznej w tym zakresie są znaczące (ograniczone jedynie przepisami sanitarnymi i regulacjami prawnymi z dziedziny ochrony środowiska). Nieco inaczej wygląda sprawa kształtowania rynku usługodawców. Warto jednak zauważyć, że monopol naturalny, z którym mamy do czynienia na obszarach miejskich, nie występuje w tak ostrej postaci na terenach wiejskich – ze względu na rozproszenie klientów.

Gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku – kształtowanie przez władze lokalne i regionalne standardów realizacji usługi, polityki społecznej oraz rynku usługodawców w tym zakresie jest w pełni możliwe.

Cmentarnictwo – generalnie sytuacja jest dobra, problemy występują w dużych miastach (brak terenów pod cmentarze). Możliwości działania administracji lokalnej w kształtowaniu standardów i polityki społecznej w tym obszarze są istotne. Praktycznie nie istnieje rynek usługodawców oferujących miejsca pochówku. Sytuacja ta zmienia się wraz z akceptacją społeczną kremacji, ale zjawisko to nie występuje na terenach wiejskich. Powszechne są lokalne rynki usług związanych z cmentarnictwem (np. produkcja nagrobków).

Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo) – administracja lokalna nie tylko może, ale ma wręcz obowiązek określania standardów realizacji usługi i kreowania polityki społecznej w tym obszarze. Natomiast nie ma ona większych możliwości kreowania rynku usług – mają one charakter monopolu. Poszczególni dostawcy energii (nośników energii) mogą jednak konkurować między sobą.

Zieleń publiczna – administracja lokalna ma pełną swobodę kształtowania standardów i określania zasad realizacji tej usługi. Nie ma natomiast możliwości stworzenia rynku usługodawców oferujących jako produkt zieleń publiczną.

Kluczowym problemem w zakresie organizacji usług publicznych w Polsce pozostaje zdolność instytucjonalna jednostek administracji do dokonywania analiz kosztów jednostkowych świadczonych usług oraz określania ich parametrów jakościowych, pozostających w związku z kosztami. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest między innymi relatywnie mała popularność budżetowania zadaniowego. Relatywnie niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług. Standardy rozumiane są tu jako parametry, których przestrzegania administracja się podejmuje.

Inne problemy polskich samorządów to: niska skłonność do planowania usług publicznych zarówno w układzie rocznym, jak i wieloletnim oraz ograniczone wykorzystywanie potencjału niepublicznych podmiotów w zakresie dostarczania usług publicznych.

4.2. System świadczenia usług komunalnych

Z istoty samorządu terytorialnego wynika odpowiedzialność gminy za dostarczanie usług publicznych. Dotyczy to usług o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie jest obowiązkiem gminy. Oznacza to, że na gminę spada odpowiedzialność za zorganizowanie procesu zaspokajania określonych potrzeb mieszkańców, czyli zapewnienie i dostarczenie odpowiedniej podaży i jakości usług komunalnych. Drugim typem odpowiedzialności w procesie świadczenia usług jest konieczność bezpośredniego wykonywania usług. Typ ten możemy nazwać modelem samowystarczalnym, opierającym się na założeniu, że jednostki komunalne mogą równie dobrze prowadzić działalność w sferze usług, jak inne podmioty gospodarcze. W takim modelu gmina pełni funkcje inicjatora, kontrolera, producenta usług, odpowiedzialna jest więc za ich pełne lub częściowe finansowanie. Kolejny model to model mieszany, który najczęściej stosowany jest w praktyce, a jego kształt wynika z miejscowego uwarunkowania, założeń polityki rozwoju gminy i możliwości finansowych. Zaletą tego modelu jest eliminacja ryzyka przekształceń i swoiste bezpieczeństwo w realizacji usług, co nie wyklucza wyborów racjonalnych. Model ten występuje przeważnie w dużych i średnich miastach, w których skala zadań i stopień złożoności urządzeń infrastrukturalnych uzasadnia w dużym stopniu jego wyższość. Sposoby wyraźnie rynkowe i samowystarczalne świadczenia usług spotykane są w gminach małych i średnich miast.

4.3. Formy organizacyjno-prawne funkcjonowania usług publicznych

Rozwiązania prawne dopuszczają pełną swobodę w wyborze rozwiązań instytucjonalnych organizacyjno-prawnych, w procesie świadczenia usług publicznych. Są to techniki powierzania obowiązku wykonywania określonej usługi wybranemu podmiotowi oraz zasady i konkretne ustalenia związane z podjęciem się takiego zadania. Wyróżniamy kilka takich technik, m.in.: kontraktowanie (polega na powierzaniu realizacji usług publicznych na podstawie umowy wybranemu przez gminę podmiotowi); zlecenie (może być wykonane przez osoby prywatne i przedsiębiorstwa prywatne, występuje, gdy nie ma odpłatności lub jest ona częściowa); koncesjonowanie (odmiana kontraktowania, nadanie prawa koncesjonowania firmie prywatnej, która wybierana jest na zasadzie ściśle określonej procedury koncesyjnej; źródłem finansowania podaży usług jest konsument usługi); dzierżawa majątku publicznego (wykonawca nie ponosi odpowiedzialności za działalność inwestycyjną, która spada na gminę, rozwiązanie pośrednie przy wiodącej roli własności gminnej, dzierżawca prowadzi działalność

gospodarczą ponosząc odpowiedzialność za utrzymanie powierzonego majątku w należytym stanie technicznym, kwestie finansowe zawarte są w umowie dzierżawy – czynsz i zasady korzystania z majątku, dzierżawcą jest osoba prywatna lub podmiot mieszany z udziałem kapitału prywatnego); leasing (przekazanie prawa do korzystania i uzyskiwania korzyści z użytkowania składnika majątkowego za określoną opłatą, zbliżony do dzierżawy, ale po spłacie ostatniej raty prawo własności majątku przechodzi na rzecz spłacającego); *holding* komunalny (stanowi grupę spółek, w której wiodąca wpływa na działalność spółek pozostałych, realizując cele, poprawia efektywność działania, wzmacnia kapitał, zwiększa aktywność pracowników).

PRZYKŁAD 4.1.

Sfera aktywności gospodarczej na przykładzie gminy Ustrzyki Dolne

Gmina Ustrzyki Dolne pod względem liczby ludności jest największą gminą powiatu bieszczadzkiego. Miejski charakter gminy przy tym potencjale ludnościowym decyduje o tym, że miasto Ustrzyki Dolne jest największym skupiskiem ludzi pozostających bez pracy w powiecie. Od 31.12.1999 roku powiat bieszczadzki został zaliczony do powiatów zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Sytuację pogłębia spadek ofert pracy ze strony pracodawców, głównie z powodu ograniczania zatrudnienia przez przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, likwidacji działalności przez drobne podmioty związane z handlem niewytrzymujące konkurencji większych firm, rosnących kosztów pracy itd. Z pobieżnej analizy rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy Ustrzyki Dolne wynika, iż rok 1989 był istotną cezurą dla wzrostu aktywności gospodarczej na tym obszarze. Przed tym przełomowym rokiem istniał ledwie co czwarty podmiot gospodarczy, natomiast w ciągu 2 lat po uchwaleniu ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej nastąpiło wyraźne przyspieszenie. Wówczas to powstało prawie 30% aktualnie funkcjonujących zakładów. Bezrobocie wyzwoliło dużą aktywność w poszukiwaniu innych źródeł dochodów, co zaowocowało powstaniem w tych latach ponad 100 nowych podmiotów. Zjawiskiem towarzyszącym były wyjazdy do pracy za granicę. Po okresie lokalnego boomu nastąpił spadek aktywności, szczególnie w latach 1998-2000, stabilizując ogólną liczbę ewidencjonowanych podmiotów na poziomie 420 aktywnie działających. Większość firm, bo 3 na 4 działające, to jednoosobowe zakłady osób fizycznych, gdzie obok właściciela znajduje zatrudnienie jego najbliższa rodzina. Jeżeli chodzi o strukturę terytorialną, to ok. 70% podmiotów gospodarczych było rejestrowanych w mieście, zaś pozostałych 30% na wsi. Struktura ta ulega nieznacznej ewolucji w kierunku wzrostu liczby podmiotów na wsi, gdzie w ciągu 5 ostatnich lat przybyło około 30% obecnego stanu i podczas gdy w pierwszym okresie rozwoju przedsiębiorczości najintensywniej powstawały firmy w mieście, to z upływem lat spłaszcza się różnica w tempie przyrostu liczby jednostek gospodarczych zlokalizowanych

na wsi i w mieście. Różne potrzeby rynku w mieście i na wsi spowodowały, że struktura firm z punktu widzenia charakteru ich działalności jest inna w mieście i inna na wsi. Powstałe w mieście w ostatnich latach firmy w 40% nastawione były na działalność handlową, 20% firm związanych było z budownictwem, 40% kwalifikowanych było do pozostałych usług. Na wsi działalność handlową zarejestrowało tylko ok. 30% firm, natomiast w usługach leśnych 35% firm, w rzemiośle drzewnym ok. 20% jednostek, w transporcie towarowym ok. 10%, w pozostałej działalności 5%. Generalnie w mieście i gminie obserwuje się wysoką aktywność gospodarczą mieszkańców na tle regionu.

Propozycje rozwiązań – cele operacyjne:

1. Tworzenie wielofunkcyjnych układów gospodarczych łączących: turystykę, wielospecjalistyczne rolnictwo i racjonalną gospodarkę leśną poprzedzoną restrukturyzacją sektora żywnościowego w sferze produkcyjnej i organizacyjnej.
2. Rozwijanie konkurencyjnych form turystyki, w stosunku do innych gmin bieszczadzkich, poprzez zachowanie istniejących walorów przyrodniczych i odtworzenie zdegradowanego dziedzictwa kultury oraz zapewnienie oryginalnej i atrakcyjnej oferty turystycznej.
3. Systematyczny rozwój i poprawa sprawności funkcjonowania infrastruktury technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem dążenia do zachowania równowagi między zaopatrzeniem w wodę a oczyszczaniem ścieków.
4. Osiągnięcie wysokich standardów jakości sieci komunikacyjnej w zakresie układu drogowego i zbiorowego transportu osobowego.
5. Wzmocnienie funkcji usługowych miasta jako stolicy powiatu z równoczesną poprawą jakości usług w zakresie edukacji i opieki zdrowotnej.
6. Tworzenie ośrodków aktywizacji i popierania przedsiębiorczości oraz warunków dla działalności organizacji i stowarzyszeń gospodarczych, zawodowych i kulturowych.
7. Szeroka promocja walorów gminy w skali regionu i kraju eksponująca jej unikatowy charakter i atrakcyjne oferty dla inwestorów i turystów.

Źródło: www.ustrzyki-dolne.pl/web/strona-34-Oferty+i+Analizy+Przedsiebiorczosc/18.10.2009.

Rozdział 5. Współpraca z instytucjami finansowymi

5.1. Fundusze pożyczkowe

Kompetentna gmina powinna posiadać sprawny system organizowania. Organizowanie opiera się na prowadzeniu działalności gospodarczej gminy: gospodarowanie przydzielonymi środkami budżetowymi, rozwój inwestycji, właściwa struktura podatków i opłat gminnych wynikająca z realnych możliwości społeczeństwa, wsparcie rozwoju lokalnych liderów przedsiębiorczości, pozyskiwanie funduszy unijnych i rozliczanie projektów. Działalność gminy w nowym systemie zarządzania powinna uwzględniać wykorzystanie instytucji oraz instrumentów finansowych do kształtowania wzrostu konkurencyjnego i realizacji zadań strategicznych. Do instytucji finansowych należą fundusze, banki, czyli organizacje gromadzenia, pomnażania i dzielenia środków finansowych danego podmiotu. W przypadku polskich gmin największą rolę w kredytowaniu projektów i inwestycji odgrywają banki spółdzielcze, które dysponują formami pomocy, takimi jak: promesa kredytowa, lokaty, obligacje. Istotna rola w budowaniu systemu organizacji przypada funduszom publicznym i celowym, które w większości finansują działania gminy. Fundusze celowe odgrywają ważną rolę w ubezpieczeniach społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczeń Rolników Indywidualnych, Fundusz Pracy) oraz w dziedzinach ochrony środowiska naturalnego, przeciwdziałania bezrobociu. Od 2004 roku wzrosła rola różnych form alokacji środków budżetowych celem ich pomnażania, takich jak: dotacje, subwencje, subsydia. Gmina może alokować środki finansowe do celów pośrednich, takich jak: racjonalizacja zatrudnienia, wzrost wydajności pracy, podnoszenie jakości usług, racjonalne wykorzystanie sprzętu, oszczędności w zużyciu materiałów, oszczędności energii i innych mediów.

Koordynacja działalności organizacyjnej powinna odbywać się poprzez zastosowanie dwóch podstawowych kryteriów: kryterium użyteczności, kryterium ekonomicznego.

Współcześnie dobrze zorganizowana gmina wyróżnia się rozwojem współpracy z instytucjami bankowymi i pokrewnymi instytucjami finansowymi.

Polskie przedsiębiorstwa wykazują duże potrzeby kapitałowe. Barierą rozwoju przedsiębiorstw jest ograniczony dostęp do kapitałów obcych, spowodowany niedostatecznym zabezpieczeniem kredytu, brakiem historii kredytowej. Problem ten mogą rozwiązać powołane fundusze poręczeń pożyczkowych (kredytowych). Władze lokalne, obok organizacji skupiających przedsiębiorców, są najczęściej inicjatorami i udziałowcami tych instytucji. Fundusze poręczeń są instytucjami powołanymi w celu ułatwienia przedsiębiorcom, szczególnie sektora MSP, dostępu do zwrotnych źródeł finansowania działalności, zarówno do kredytów bankowych, jak i pozabankowych, np.: pożyczek z powiatowych

urzędów pracy. Fundusze wspierają finansowanie inwestycji przedsiębiorstw poprzez udzielanie pożyczek lub gwarancji kredytowych, co jest ich podstawowym działaniem. Instytucje te mogą zajmować się także:

- doradztwem w zakresie pozyskiwania finansowania zewnętrznego;
- lobbingiem na rzecz przedsiębiorców, szczególnie w przypadku funduszy wzajemnych[53].

Historia funduszy poręczeń kredytowych sięga czasów starożytnych, ma więc bogatą tradycję. W formie zinstytucjonalizowanej, czyli jako instytucje powołane do działalności zarobkowej, działają od XIX wieku. Pierwsze takie instytucje rozwijały się w Belgii i Francji. W Polsce po integracji z Unią Europejską zaistniała możliwość zakładania funduszy jako działalności gospodarczej. Działalność funduszy najczęściej jest finansowana ze środków i programów Unii Europejskiej, pierwszy powstał w 1994 roku poprzez dofinansowanie Programu Inicjatyw Lokalnych Phare. Fundusze są bardzo popularnym instrumentem wspierania przedsiębiorczości na całym świecie. Warunkiem założenia funduszu poręczeń lub gwarancji jest pozyskanie zaufania banku, a następnie wdrożenie zdolnych menedżerów, którzy posiadają wiedzę makroekonomiczną i mikroekonomiczną oraz potrafią dotrzeć i pozyskać klientów. Największymi problemami funduszy poręczeń w Polsce są: niska kapitalizacja, ograniczenia ze strony banków i organizacja samorządu gospodarczego, tworzenie skutecznego systemu poręczeń. Gminom może być łatwiej utworzyć fundusz, gdyż cieszą się jako jednostka publiczna większym zaufaniem, są interpretowane jako wypłacalne, współpracują od wielu lat z Bankami Spółdzielczymi. Przykładem jest chociażby gmina Bejsce, która przy realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych korzysta z zabezpieczeń i współpracuje z Bankiem Spółdzielczym, który zna najlepiej potrzeby i możliwości lokalnych przedsiębiorców. W zależności od zakresu przestrzennego funduszy poręczeń wyróżnia się:

- fundusze lokalne działające na terenie gminy lub kilku gmin, powiatu,
- fundusze regionalne działające na terenie województwa,
- fundusze ponadregionalne i centralne obejmujące kilka województw lub kraj.

Ze względu na znajomość zagadnień i problemów społeczeństw lokalnych lepiej działają fundusze lokalne i regionalne niż centralne. Popularność funduszy lokalnych i regionalnych polega na szybszym i łatwiejszym uzyskaniu poręczeń kredytowych, sprawniejszej obsłudze niż funduszy centralnych. Gminy powinny angażować się w zakładanie funduszy, gdyż posiadają następujące zalety:

- promocja w skali lokalnej i regionalnej, szybciej i taniej dociera się do potencjalnych klientów,
- analiza wniosków jest szybsza i bardziej wiarygodna, gdyż na poziomie lokalnym przedsiębiorcy znają się, łatwiej ocenić wnioski, przedstawi-

[53] M. Gajewski, T. Kiliański, J. Szczucki, *Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Doręczeniowych, Radom 2000, s. 8.

ciele przedsiębiorców i gmin są często członkami komisji oceniających wnioski,
- szybszy jest kontakt z klientami, co ułatwia sprawę uzupełnienia wniosku i konsultacji[54].

Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. nr 16, poz. 95) o samorządzie terytorialnym zostały określone kompetencje gminy. Zadania i prawa gminy wynikają z prawa międzynarodowego. W 1985 roku na podstawie postulatów Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy powstała Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. W dokumencie tym określono samodzielność, niezależność decyzyjną, prawa ekonomiczne i procedury działania. Od roku 2004 polskie gminy dostosowały przepisy do wymogów europejskich, dzięki czemu uzyskały szereg praw i nowych obowiązków. Na mocy ustawy o samorządach (art. 54, ust. 2 pkt 4) gmina ma prawo zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe[55].

Podejmowane od 1994 roku próby tworzenia funduszy poręczeń kredytowych wspomagających sektor MSP były istotnym elementem wspierającym rozwój przedsiębiorczości w gminach. Pozytywnym przykładem było utworzenie Programu Inicjatyw Lokalnych (PIL) w latach 1994-1995, w ramach którego udało się wypracować model lokalnego funduszu poręczeniowego współtworzonego przez władze lokalne. Oprócz współpracy przedsiębiorstw z samorządami nastąpiła także współpraca z bankami. Działania te umożliwiły przedsiębiorstwom rozwój i powstawanie nowych przedsięwzięć. Fundusze zostały wyposażone w kapitał pochodzący z pomocy zagranicznej. Celem utworzenia funduszy jest rozwój lokalnej przedsiębiorczości poprzez stworzenie ułatwień w dostępie do kredytów. Aktywny udział władz lokalnych w tworzeniu funduszy jest niezbędny w sytuacji: gdy istnieje szansa pozyskania nowych środków finansowych (fundusze unijne), brak finansowania zewnętrznego. W tych sytuacjach inicjatywa oraz kapitał początkowy musi pochodzić od władz lokalnych. Władze lokalne niechętnie podejmują ryzyko utworzenia funduszy poręczeń kredytowych z powodu braku w budżecie lokalnym środków, ogrom ich wydaje się na infrastrukturę dróg, kanalizacji, gazyfikacji, ponadto z obawy, iż fundusz nie spełni swojego zadania. Fundusz działający w gminie powinien być wyposażony w nieduży kapitał początkowy (kilkaset tysięcy), co eliminuje obawy o ograniczenia budżetowe. Minimalna wielkość kapitału funduszu zależna jest od szeregu czynników, takich jak: planowany zakres działania funduszu (liczba klientów), szacowana liczba nieudanych przedsięwzięć (straty w kapitale), maksymalny poziom oferowanych poręczeń w wykazie pieniężnym, uzgodnienie zasady współpracy z bankiem w odniesieniu do działalności poręczycielskiej i warunków utrzymania kapitału w banku współpracującym, poziom planowanych kosztów stałych funduszu, pokrywany z wpływów za realizację procedur oceny

[54] J. Szczucki, *Fundusze poręczeń kredytowych w Polsce – perspektywy dalszej działalności*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 11.
[55] Z. Gilowska, *Gminy Gospodarujące, Samorząd Terytorialny I Kadencji*, Tom II, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Poznań 1994, s. 13-17.

wniosków o poręczenie oraz odsetek od kapitału. Inicjatorzy powołania funduszu poręczeń kredytowych muszą szczegółowo rozważyć i zaplanować warunki działania, uwzględniając wyżej wymienione czynniki. Mając do wyboru inwestycje w infrastrukturę a inwestycje w fundusze trzeba powiedzieć, iż tylko inwestycje finansowe wpływają na wypracowanie długotrwałych efektów wzrostu konkurencyjnego gminy. Wzrost potencjału gospodarczego podmiotów korzystających z oferty funduszy zwiększa wpływy budżetów lokalnych, fakt posiadania zabezpieczenia pod kredyt bankowy zwiększa szerokość strumienia finansowego zasilającego rynek lokalny. Obawa o efektywność działania może wynikać jedynie z niewiedzy[56]. Sprawne i niskokosztowe działania funduszy możliwe jest do zrealizowania w przypadku zapewnienia współpracy z podmiotami zewnętrznymi posiadającymi doświadczenie w dziedzinie prowadzenia i finansowania działalności gospodarczej. Współpraca powinna być realizowana poprzez porozumienie z władzami lokalnymi, bankami i doradcami do spraw zarządzania, finansów, marketingu, opłacalności (agencje i fundacje, uczelnie wyższe). Współpraca z podmiotami zewnętrznymi powinna gwarantować realizację przez fundusz następujących zadań: doradztwo na rzecz klienta w fazie przygotowania wniosku i biznesplanu, doradztwo w ocenie wniosku, informowanie potencjalnych klientów o ofercie funduszu, koordynację działań banku i funduszu w zakresie promocji, informowanie klientów o możliwościach zaciągnięcia kredytu, nauka warunków korzystania z kredytów i procedur bankowych, pomoc w monitoringu przedsięwzięć, dostęp pracowników do specjalistycznej wiedzy z zakresu procedur bankowych, finansowych, oceny opłacalności przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zarządzania i marketingu, promocja funduszu poprzez współpracę z władzami lokalnymi.

5.2. Fundusze poręczeniowe

Ważną formą wspierania przedsiębiorczości przez gminę są fundusze poręczeniowe, które jako zorganizowany instrument prawno-finansowy działają w Polsce od dziesięciu lat. Pierwsze fundusze poręczeń kredytowych powstały w ramach Programu Inicjatyw Lokalnych *Phare*, a kolejne dwa powstały z inicjatywy Lubelsko-Chełmsko-Zamojskiej Fundacji Rozwoju i Fundacji Rozwoju Województwa Białostockiego w ramach Polsko-Brytyjskiego Programu Rozwoju Przedsiębiorczości. W następnych latach powstało 16 funduszy poręczeń kredytowych. Odmianą funduszy poręczeniowych są też fundusze poręczeń wza-

[56] W. Załęski, *Współpraca pomiędzy funduszami poręczeń kredytowych i samorządami*, [w:] *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości w gminach,* Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005.

jemnych, fundusze poręczeń pożyczkowych[57]. Fundusze poręczeń mogą być utworzone przez banki lub podmioty komunalne, a także gminy[58]. Współpraca władz lokalnych z już istniejącymi funduszami sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości w gminie. Fundusze poręczeniowe mogą być tworzone przez gminy zgodnie z przepisami o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. Według ustawy istnieją dwie zasady i formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez gminy: zakład budżetowy oraz spółka prawa handlowego regulowana przepisami Kodeksu handlowego. Zgodnie z ustawą o działalności gospodarczej[59], forma zakładu budżetowego nie jest uznawana za działalność gospodarczą. Zakład budżetowy stanowi część osoby prawnej, jaką jest gmina i jego działalność regulują przepisy Prawa budżetowego (Dz. U. z 1993 r. nr 72, art. 6, ust. 1, poz. 344 z późn. zm.). W formie zakładu budżetowego nie może być prowadzona działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, dlatego utworzenie funduszu poręczeniowego w tej formie nie jest zalecane, mimo iż pierwsze fundusze miały taką formę. Fundusz poręczeniowy utworzony przez gminę powinien funkcjonować w formie spółek prawa handlowego, które dają gminie szerokie uprawnienia. Przepisy o działalności komunalnej pozwalają gminie na tworzenie i przystępowanie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych (art. 9 ustawy)[60]. Działania wykraczające poza sferę użyteczności publicznej pozwalają na tworzenie spółek prawa handlowego, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej, a także spółki komandytowej i jawnej. Warunkiem utworzenia funduszu poręczeniowego w formie spółki prawa handlowego jest: istnienie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, występujące w gminie bezrobocie i potrzeba jego ograniczenia. Argumentem dla utworzenia funduszu poręczeniowego jest istotne znaczenie tego instrumentu na rzecz rozwoju gminy. Praktyka prowadzenia funduszy poręczeniowych wykazuje, iż są one prowadzone zwykle w formie spółki akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Dotyczy to także sytuacji, gdy fundusz prowadzi agencja rozwoju regionalnego i lokalnego. Korzystniejsze dla agencji jest powołanie funduszu poręczeniowego w formie fundacji. W Polsce brakuje pozytywnych przykładów współpracy między agencjami a samorządami, jeśli chodzi o tworzenie funduszy poręczeniowych. W 1999 roku w Starachowicach samorząd walcząc z bezrobociem powołał Fundację Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, a następnie we współpracy z agencją powołano Inkubator Przedsiębiorczości. Fundacja oprócz ograniczenia bezrobocia, aktywizacji przedsiębiorczości miała w swym statucie prowadzenie działalności funduszu poręczeniowego. Prowadzenie funduszy poręczeniowych

[57] T. Kiliański, J. Szczucki, *Fundusze poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw,* Katowice 1996.
[58] J. Szczucki, *Dostępność instrumentów zewnętrznego finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 1998.
[59] Ustawa z dnia 23 grudnia 1998 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1998 r., nr 41, poz. 324 z późn. zm.).
[60] A. Kidyba, *Spółki jako forma gospodarki komunalnej. Zagadnienia wybrane – Polska lat dziewięćdziesiątych, Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1997, s. 341.

w formie spółki prawa handlowego przynosi korzyści społeczno-gospodarcze. Spółki bowiem mają odrębną od gminy osobowość prawną, posiadają majątek, odpowiedzialność za zobowiązania przy braku odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Spółki podlegają regulacjom Kodeksu handlowego, jak też innym przepisom prawa gospodarczego oraz ustawie o działalności gospodarczej, co ułatwia zarządzanie nimi i zapewnia im efektywność. Fundusze działające w formie spółki współpracują z przedsiębiorcami, bankami i są równoprawnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Gmina może powołać fundusz poręczeniowy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej do prowadzenia gospodarki komunalnej. Gmina może tworzyć te spółki samodzielnie lub z innymi podmiotami, przy czym nie ma znaczenia rodzaj działalności, jaką te podmioty reprezentują. Tworząc fundusz, gmina może wejść we współpracę z innymi gminami, podmiotami komunalnymi lub podmiotami reprezentującymi własność państwową lub prywatną. Wybór konkretnego rozwiązania zależy od pochodzenia środków przeznaczonych na fundusz, czyli czy są to środki wyasygnowane przez gminę, czy pochodzą z innych źródeł. Utworzenie przez gminę funduszu w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej polega na objęciu udziałów bądź akcji o podwyższonym kapitale zakładowym (akcyjnym) lub nabycie udziałów albo akcji w drodze kupna, zamiany. Rada gminy decyduje o wyborze sposobu prowadzenia i formie prowadzenia działalności komunalnej i mają do niej zastosowanie przepisy prawa samorządowego, ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku. W myśl ustawy z dnia 20.12.1996 roku, gospodarka komunalna polega na działaniu podmiotów komunalnych, prowadzeniu działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej oraz działalności gospodarczej poza „sferą użyteczności publicznej", zawieraniu umów z podmiotami zewnętrznymi. Fundusze poręczeń kredytowych, poręczeń wzajemnych, poręczeń pożyczkowych odgrywają wielką rolę dla społeczności lokalnych, pozwalając na wzrost aktywności gospodarczej podmiotów działających wśród społeczności lokalnej. Nowoczesna organizacja i zarządzanie wymaga od władz lokalnych zachowań podobnych do samorządów w Poznaniu, które utworzyły fundusze poręczeń. Fundusze zapewniają sukces samorządów oraz wyznaczają kierunki rozwoju polityki regionalnej kraju. Rozwój przedsiębiorstw sektora MSP jest istotny, gdyż tworzą one dużą część produktu krajowego brutto oraz zatrudniają powyżej 50% osób czynnych zawodowo. Rozwój przedsiębiorstw jest elementem stabilnego wzrostu gospodarki. Przedsiębiorstwa poszukują pozabankowych źródeł finansowania inwestycji, gdyż wysokie ryzyko i niska opłacalność akcji kredytowej, ograniczony dostęp do informacji zniechęcają sektor MSP do korzystania z usług banków. Banki rzadko pożyczają pieniądze przedsiębiorstwom z sektora MSP, gdyż brak informacji o sytuacji ekonomicznej, niski stopień zabezpieczeń uniemożliwiają uruchomienie kredytu. Przedsiębiorcy rezygnują z kredytów bankowych, gdyż zniechęca ich długotrwałość i uciążliwość procedur kredytowych, wymagania co do jakości i wysokości zabezpieczeń, ciągle wysokie oprocentowanie.

Organizacja i zarządzanie funduszem wymaga stworzenia komórki zarządzania bieżącego w postaci komisji kwalifikacyjnej, gdyż obie instytucje mają działać na rzecz dobra klienta i mają współpracować z bankami, przedsiębiorcami lokalnymi, władzami lokalnymi i doradcami. Współpraca funduszu z władzami lokalnymi powinna być realizowana w zakresie:

- sprawowania przez władze lokalne formalnego nadzoru nad działalnością funduszu, przez co zwiększa się wiarygodność tego podmiotu wobec banków oraz grona przedsiębiorców lokalnych,
- stworzenia warunków technicznych działania funduszu poprzez włączenie go do struktur działającej lokalnie instytucji rozwoju (agencja rozwoju lokalnego) lub jeżeli taka nie istnieje, stworzenie warunków samodzielnego działania funduszu (przydzielenie niedużego lokalu, komputera),
- wzajemnej promocji funduszu i władz lokalnych. Promocja funduszu prowadzona przez władze lokalne, jak uczą doświadczenia, może przynieść bardziej korzystne efekty, tak dla funduszu, jak i dla samych władz lokalnych (aktywność wspierania MSP),
- współuczestniczenia w działalności bieżącej funduszu poprzez uczestnictwo przedstawiciela władz lokalnych w pracach komisji kwalifikacyjnej decydującej o przyznawaniu poręczeń, obraz komisji zyskuje na znaczeniu jako niezależny i obiektywny.

Współpraca z podmiotami zewnętrznymi zapewnia realizację wielu zadań, im większa jest sieć uczestników, tym lepsze efekty działania funduszu. Współpraca funduszu z bankami polega nie tylko na wymianie informacji o aktualnej ofercie kredytowej, ale również stawianych przez instytucje wymaganiach. Ważna też jest współpraca jednostki zarządzania bieżącego z zewnętrznymi doradcami. Fundusz może wyręczyć klienta oraz bank w sporządzeniu dokumentacji wymaganej przez bank i niezbędnej do uzyskania kredytu czy poręczenia. Rola władz lokalnych w takim systemie współpracy z bankami i funduszem polega na informowaniu klienta o ofercie poręczeń oraz stwarzaniu dogodnych warunków do inwestowania. W momencie oceny wniosków i odwołania od decyzji władze lokalne mogą stanowić czynnik obiektywnej oceny jako lokalna firma doradcza. Fundusz musi być niezawisły w decyzjach. W fazie realizacji finansowego przedsięwzięcia, współpraca jednostki zarządzania bieżącego funduszu z bankami i zewnętrznym doradcą polega na monitorowaniu i nadzorze nad realizacją przedsięwzięcia. Monitorowanie powinno odbywać się poprzez personel funduszu we współpracy z bankami. Do czynności nadzoru powinien być włączony zewnętrzny doradca, który przygotował dokumentację kredytową oraz pracownicy gminy w ramach normalnie prowadzonej działalności (monitorowanie powstawania nowych podmiotów gospodarczych, rozpoczęcie inwestycji). W fazie ostatecznej oceny wniosku dokonywanej przez komisję kwalifikacyjną współpraca z bankami, władzami lokalnymi i doradcą jest konieczna.

Władze lokalne mogą wpływać na rozwój inwestycji poprzez fundusze, które powinny tworzyć element kompleksowej strategii rozwoju przez współ-

działanie z lokalnymi strefami gospodarczymi, bankami, samorządami gospodarczymi i administracją pracy. Gmina ma możliwość wzmacniania funduszu kapitałowo lub poprzez pomoc rzeczową: udostępnienie lokalu, środki łączności, wszelkiego rodzaju sprzęty. Tworzenie funduszu poręczeń daje możliwość wykorzystania środków budżetu lokalnego (zainwestowanych funduszy) szerzej niż wydatkowanych w inny sposób (inwestycje infrastrukturalne), poprzez występowanie efektu potęgowania strumienia pieniądza wpływającego na rynek lokalny (dodatkowy popyt, zwiększone podatki lokalne).

PRZYKŁAD 5.1.

Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych

Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. został utworzony w grudniu 1999 roku dzięki wspólnym staraniom władz miasta Poznania i Banku PKO BP SA. U podstaw decyzji o utworzeniu funduszu legło przekonanie, że głównym czynnikiem utrudniającym rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce jest brak dostępu do kapitału zewnętrznego, zwłaszcza w postaci kredytów i pożyczek. Niemożność uzyskania kredytu przez wnioskodawcę wynikała zazwyczaj z braku wystarczającego zabezpieczenia jego spłaty. Należało więc stworzyć taką instytucję, która udzielając poręczenia, zobowiązywałaby się wobec banku do zwrotu poręczonego kredytu lub jego części w przypadku, gdyby kredytobiorca tego obowiązku nie dopełnił. Efektem jej działalności, według założeń inicjatorów przedsięwzięcia, miało być:

- ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do finansowania zewnętrznego,
- rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- aktywizacja rynku pracy,
- wzrost nakładów na inwestycje związane z rozwojem regionu.

PFPK rozpoczął działalność operacyjną w czerwcu 2000 roku, a pierwszego poręczenia udzielił 25 lipca 2000 r. W 2004 roku, w ramach rządowego programu „Kapitał dla Przedsiębiorczych", udziały w PFPK objął Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie. Pozwoliło to zwiększyć posiadane przez fundusz kapitały i jego kapitał poręczycielski. W styczniu 2005 roku fundusz rozpoczął udział w realizowanym przez PARP Sektorowym Programie Operacyjnym „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw", zyskując w ten sposób kolejne środki powiększające posiadany kapitał. W 2007 roku PFPK nawiązał współpracę w zakresie działalności poręczeniowej z Samorządowym Funduszem Poręczeń Kredytowych w Gostyniu. Podpisanie umowy o partnerstwie funduszy przyniosło szereg korzyści dla poręczeniobiorców, między innymi:

- możliwość zwiększenia poziomu poręczenia z 60 do 80% wartości kredytu,
- możliwość powiększenia kwoty poręczenia z 650.000,00 zł do 935.000,00 zł.

Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. udziela poręczeń na podstawie przepisów prawa cywilnego. Szczegółowe warunki i procedury udzielania poręczeń oraz zasady odpowiedzialności funduszu regulują podpisane przez PFPK umowy o współpracy z bankami i Regulamin udzielania poręczeń.

Klientem PFPK może zostać:

- mikro, mały i średni przedsiębiorca (MSP), tj. przedsiębiorca zatrudniający nie więcej niż 250 osób oraz osiągający roczny przychód netto nie większy niż 40 mln euro,
- oraz przedsiębiorca:
  - prowadzący działalność gospodarczą w sektorze nierolniczym, w szczególności w sektorze produkcyjnym, budowlanym i usługowym, przy czym okres działalności nie powinien być krótszy niż 6 miesięcy,
  - mający siedzibę i prowadzący działalność gospodarczą oraz realizujący inwestycje na terenie województwa wielkopolskiego,
  - prowadzący system księgowy zgodnie z obowiązującymi przepisami,
  - terminowo realizujący swoje zobowiązania wobec Skarbu Państwa, ZUS oraz organów lokalnych.

PFPK udziela poręczeń klientom banków współpracujących z funduszem (PKO BP SA oraz BGK Oddział w Poznaniu), którzy ubiegają się o przyznanie kredytu, ale nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia. Warunkiem uzyskania poręczenia jest posiadanie zdolności kredytowej.

Przedmiotem poręczenia mogą być objęte: kredyty obrotowe, przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności oraz kredyty inwestycyjne, np. na zakup maszyn i urządzeń, środków transportu, zakup nieruchomości lub remont.

Poręczeniem nie mogą być objęte:

- kredyty i pożyczki udzielane na cele inne niż gospodarcze,
- kredyty zaciągane na finansowanie działalności leasingowej,
- kredyty i pożyczki zaciągane przez osoby fizyczne,
- kredyty zaciągane w walucie innej niż PLN.

PFPK określił warunki poręczenia, które są następujące:

- maksymalny poziom poręczenia wynosi 60% wartości kredytu dla poręczeń udzielanych przez PFPK Sp. z o.o. oraz 80% wartości kredytu dla poręczeń udzielanych wspólnie przez PFPK Sp. z o.o. i SFPK Sp. z o.o.,
- maksymalna kwota poręczenia wynosi 650.000,00 zł, gdy poręczenia udziela PFPK Sp. z o.o. oraz 935.000,00 zł, gdy współporęczają PFPK Sp. z o.o. i SFPK Sp. z o.o.,
- fundusz udziela poręczenia na okres spłaty kredytu przedłużony o 1 miesiąc, z zastrzeżeniem, że maksymalny okres poręczenia nie może przekroczyć 5 lat. Okres poręczenia może zostać wydłużony w drodze aneksu.

Odpowiedzialność funduszu nie obejmuje:
- kosztów zawarcia i administrowania umową,
- kosztów ustanowienia zabezpieczeń,
- odsetek karnych i ustawowych,
- kar umownych,
- opłat manipulacyjnych i kosztów związanych z dochodzeniem należności przez przyjmującego poręczenie.

PFPK określił szczegółowo procedurę udzielania poręczeń, która może być wzorcowa dla innych przedsięwzięć, takich jak fundusze poręczeń kredytowania i fundusze pożyczkowe:

1. Przedsiębiorca składa w banku wniosek o udzielenie kredytu.
2. Bank weryfikuje zdolność kredytową przedsiębiorcy i proponuje zabezpieczenie kredytu w postaci poręczenia udzielonego przez PFPK.
3. Przedsiębiorca osobiście lub za pośrednictwem banku składa wniosek o udzielenie poręczenia wraz z oświadczeniem, w którym wyraża zgodę na przekazanie funduszowi dokumentów załączonych do wniosku kredytowego.
4. Bank przekazuje do PFPK dokumenty konieczne do przeprowadzenia przez analityków funduszu oceny zdolności kredytowej i poręczeniowej przedsiębiorcy.
5. Zespół analityków PFPK sprawdza zdolność kredytową i poręczeniową przedsiębiorcy, a następnie przedstawia zarządowi funduszu propozycję warunków, na jakich może zostać udzielone poręczenie.
6. Po podjęciu decyzji przez zarząd, Zespół Obsługi Klienta PFPK sporządza komplet dokumentów koniecznych do zawarcia z przedsiębiorcą umowy o udzielenie poręczenia.
7. Przedsiębiorca podpisuje ww. umowę w banku lub w siedzibie PFPK. Umowa jest zazwyczaj podpisywana równolegle z umową kredytową.
8. Przedsiębiorca opłaca prowizję za udzielenie poręczenia.
9. Dokumenty poręczenia przekazywane są do banku, co skutkuje uaktywnieniem zabezpieczenia w postaci poręczenia PFPK i umożliwia przedsiębiorcy dostęp do środków pochodzących z kredytu.

Od momentu powstania PFPK jest jednym z najbardziej aktywnych funduszy poręczeniowych w Polsce, zajmującym czołowe miejsca w rankingach przygotowywanych przez Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych. W lipcu 2007 roku w związku z rosnącym zainteresowaniem współpracą z PFPK ze strony banków nastąpiło rozszerzenie działalności funduszu na teren całego województwa wielkopolskiego.

Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego

Innym przykładem wzorcowej działalności funduszu pożyczkowo-poręczeniowego jest Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego (poprzednio

Fundacja Rozwoju Województwa Białostockiego), która została utworzona we wrześniu 1994 roku przez następujących fundatorów instytucjonalnych:

- Wojewoda Białostocki,
- Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku,
- Związek Zawodowy NSZZ „Solidarność", Region Białystok,
- Podlasko-Mazurskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Listę fundatorów uzupełniono w 2004 roku, obecnie w skład Rady Fundatorów wchodzą także następujące organizacje:

- Sejmik Województwa Podlaskiego,
- Fundacja Gospodarcza w Gdyni,
- Podlaski Urząd Wojewódzki,
- Kredyt Bank Oddział Regionalny w Białymstoku,
- Urząd Miejski w Białymstoku.

Sukces działalności Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego pozwolił na dynamiczny rozwój i włączanie do sieci współpracy nowych uczestników. W dniu 25 marca 2009 roku do grona oddziałów banków współpracujących z funduszem dołączyły Oddziały PKO BP SA w Łomży i w Zambrowie.

Celem Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego jest działalność pożytku publicznego w zakresie:

- wspomagania rozwoju gospodarczego, w tym rozwój przedsiębiorczości, w szczególności inspirowania, tworzenia i wspierania małych i średnich przedsiębiorstw,
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- wspomagania rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych,
- działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
- ekologii,
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen,
- promocji i organizacji wolontariatu,
- wspomagania technicznego, szkoleniowego, informacyjnego lub finansowego organizacji pozarządowych w wyżej wymienionej działalności pożytku publicznego.

Podlaski Fundusz Poręczeniowy jest jednoosobową spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, utworzoną przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego w celu administrowania Funduszem Gwarancyjnym utworzonym w ramach Polsko-Brytyjskiego Programu Rozwoju Przedsiębiorczości. PFP wspie-

ra rozwój przedsiębiorczości poprzez system udzielania pożyczek dla mikro i małych przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą z terenu województwa podlaskiego.

Fundusz pożyczkowy udziela pożyczek. Podmioty tego typu mają przeważnie problemy z uzyskaniem finansowania bankowego, a dysponują zbyt szczupłym kapitałem własnym, aby dalej się rozwijać bez wsparcia finansowego instytucji zewnętrznych.

Podlaski Fundusz Pożyczkowy udziela przedsiębiorcom pożyczek m.in. na:
- zakup maszyn i urządzeń,
- zakup, budowę, adaptację lub modernizację obiektów produkcyjnych, handlowych czy usługowych,
- wdrożenie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych,
- kapitał obrotowy.

Warunki udzielania pożyczek są następujące:
- maksymalna kwota pożyczki – 120 000 PLN,
- maksymalny okres pożyczkowy – 60 miesięcy,
- maksymalny okres karencji w spłacie rat kapitałowych – 6 miesięcy,
- obowiązkową formą zabezpieczenia jest weksel in blanco z wystawienia pożyczkobiorcy z upoważnieniem do jego wypełnienia przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego,
- pozostałe zabezpieczenie mogą stanowić:
  - hipoteka,
  - poręczenie osób trzecich,
  - przeniesienie własności rzeczy na zabezpieczenie (przewłaszczenie),
  - cesja wierzytelności,
  - zastaw rejestrowy,
  - inne przewidziane prawem zabezpieczenie,
- prowizja – do 3% od kwoty przyznanej pożyczki,
- oprocentowanie pożyczki od 9,62% w skali roku.

Sukces i popularność organizacji polega na tym, iż wspomaga tych, którzy najbardziej tego potrzebują. U doradców można uzyskać informacje na temat ubiegania się o kredyt nawet w przypadku, kiedy przedsiębiorstwo lub jego właściciele nie dysponują własnym zabezpieczeniem transakcji. W takiej sytuacji kredyt można zabezpieczyć poręczeniem funduszu. Podlaski Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o. w I półroczu 2009 r. udzielił 114 poręczeń na kwotę prawie 16,5 mln PLN. Udzielone gwarancje pozwoliły przedsiębiorcom na uzyskanie kredytów w kwocie 36,5 mln PLN – prawie 50% więcej niż w analogicznym okresie 2008 r. Wnioskodawcami funduszy pożyczkowych powinny być osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółka osobowa lub kapitałowa.

Podlaski Fundusz Poręczeniowy realizuje swoje zadania korzystając ze środków unijnych i rozwijając współpracę z wieloma instytucjami. Jednym

Z projektów jest Dofinansowanie Funduszu Mikropożyczkowego „mikro-START" (numer pojektu: WKP_1/1.2.1/3/2005/9/57/u). Wartość całkowita projektu wynosiła 4.616.000 złotych, przy poziomie dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynoszącym 3.000.000 złotych. Projekt realizowany był w okresie od 1 grudnia 2005 r. do 30 czerwca 2008 r. Działalność Podlaskiego Funduszu pozwoliła na powstanie Sieci Centrów Wspierania Biznesu. Dzięki działalności funduszu przedsiębiorcy z województwa podlaskiego mogą liczyć na fachowe doradztwo związane z założeniem lub prowadzeniem firmy. Kolejnym narzędziem wspierania przedsiębiorczości przez fundusz jest prowadzenie działalności w sieci usług Centrów Wspierania Biznesu (CWB). W ramach CWB świadczone są następujące usługi doradcze:

- podstawowe porady dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą,
- prawno-administracyjne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej (jak zarejestrować nową firmę, jaką wybrać formę opodatkowania),
- podstawowe informacje o dostępnej na rynku ofercie finansowania zewnętrznego,
- informacje na temat dostępnych programów pomocowych oraz o możliwościach i sposobach korzystania z instrumentów wsparcia MSP,
- pomoc w kojarzeniu partnerów gospodarczych,
- materiały na temat Unii Europejskiej,
- organizacja seminariów, szkoleń, konferencji.

Ideą działalności Podlaskiego Funduszu Poręczeniowego jest budowa odpowiednich struktur do rozwoju biznesu w regionie oraz przygotowanie wykwalifikowanych kadr, by mogły go wspierać. Dlatego współpracuje z wieloma prężnie działającymi organizacjami, takimi jak nowatorski międzyrządowy projekt pod nazwą Polsko-Brytyjski Program Rozwoju Przedsiębiorczości. Projekt ma na celu zaoferowanie przedsiębiorcom wysokiej jakości usług doradczych oraz szerokiego wachlarza szkoleń dopasowanych do ich indywidualnych potrzeb. Projekt polega na korzystaniu z wiedzy i umiejętności polskich oraz zagranicznych konsultantów. Podlaski Fundusz Poręczeniowy sprzyja wdrożeniu nowoczesnych paradygmatów organizowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym, co zostało ujęte w następującym credo: *„przygotowanie ludzi kreatywnych, myślących perspektywicznie oraz posiadających odpowiednie umiejętności zawodowe do pracy i życia w nowoczesnym europejskim społeczeństwie"*.

Wychodząc naprzeciw istniejącym potrzebom edukacyjnym w zakresie przedsiębiorczości, Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego oferuje uczniom szkół ponadgimnazjalnych z terenu województwa podlaskiego cykl szkoleń i warsztatów z zakresu przedsiębiorczości i ekologii. Zajęcia są elementem projektu pt. „€ko-Kluby Przedsiębiorczości – promocja świadomości proekologicznej wśród młodzieży szkół ponadgimnazjalnych", który jest realizowany od marca 2010 r. wspólnie z partnerem Impetus Europe Consulting Group Ltd.

z Malty. Projekt jest realizowany w 10 wybranych w konkursie szkołach. Każdy €ko-Klub liczy 10 członków, którzy uczestniczą w szkoleniach z zakresu zarządzania, marketingu, finansów, zagadnień prawnych, prowadzenia działalności gospodarczej oraz podatków. Kluby zostały wyposażone w zestaw podręczników, dzięki którym uczniowie mogą pogłębiać wiedzę z zakresu ekonomii, przedsiębiorczości i ekologii. Ciekawym doświadczeniem będzie możliwość poznania przez uczniów praktyki biznesowej przedsiębiorstw maltańskich, która zostanie zaprezentowana przez partnera projektu podczas seminarium. Następnie, podczas warsztatów, uczniowie przygotują biznesplan opisujący wymyśloną przez nich firmę, której działalność musi spełniać kryterium bycia przyjazną dla środowiska. Koncepcja przyszłej firmy zostanie oceniona przez komisję konkursową, przed którą nastąpi prezentacja biznesplanów każdego €ko-Klubu. Wyniki konkursu zostaną ogłoszone na konferencji z udziałem uczniów i zaproszonych gości. Zwycięski €ko-Klub otrzyma możliwość udziału w wyjeździe studyjnym na Maltę, podczas którego uczniowie zapoznają się z działalnością podobnych klubów w szkołach na Malcie oraz z możliwościami współpracy z rówieśnikami w ramach projektów międzynarodowych. Istotnym elementem projektu jest wskazanie związku między potrzebą ciągłego rozwoju gospodarczego a jednoczesnym poszanowaniem środowiska naturalnego.

Projekt został objęty patronatem Komisji Europejskiej poprzez włączenie go jako ogniwo Kampanii Energetyka Zrównoważona Środowiskowo dla Europy w zakres promocji ochrony środowiska i edukacji o ekologii. Oznacza to, iż projekt realizuje cele polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska i stanowi dobrą praktykę do naśladowania w innych regionach Europy.

Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego pełni rolę Regionalnej Instytucji Finansującej (RIF) na terenie województwa podlaskiego i obsługuje programy pomocowe w ramach funduszy przedakcesyjnych Phare oraz funduszy strukturalnych skierowanych do sektora MSP we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.

Aktualnie PFRR jako RIF podlaski w nowym okresie programowania 2007-2013 realizuje działania w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) w obszarach:

Działanie 1.4 – 4.1 Wsparcie na prace badawcze i rozwojowe oraz wdrożenie wyników tych prac

Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego

Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym

Działanie 6.1 Paszport do eksportu

Działanie 8.1 Wsparcie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej

Działanie 8.2 Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B

W latach 2002-2006 Regionalna Instytucja Finansująca administrowała 20 programami operacyjnymi w ramach kolejnych edycji przedakcesyjnego programu PHARE (PHARE 2000, 2001, 2002 oraz 2003). W ciągu tych czterech lat w ramach PHARE podlascy przedsiębiorcy złożyli blisko 1600 wniosków o dotacje. Efektem była realizacja i dofinansowanie 726 projektów. Łączna wartość dofinansowania wyniosła 11 mln euro, a wartość zrealizowanych projektów przekroczyła 38 mln euro. W okresie programowania 2004-2006 podlaski RIF zajmował się wdrażaniem Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP) i Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL). W ramach SPO WKP RIF podlaski nadzorował realizację projektów w ramach działań Priorytetu 2 – Bezpośrednie Wsparcie Przedsiębiorstw:

- Działanie 2.1 Wzrost Konkurencyjności Małych i Średnich Przedsiębiorstw Poprzez Doradztwo
- Działanie 2.3 Wzrost Konkurencyjności Małych i Średnich Przedsiębiorstw Poprzez Inwestycje
- Poddziałanie 2.2.1 Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw.

Podstawą wsparcia działań w ramach SPO WKP jest innowacyjność planowanych inwestycji i poprawa konkurencyjności firm poprzez dostęp do specjalistycznej pomocy doradczej. W ramach programu SPO WKP 2.1 podlascy przedsiębiorcy złożyli 86 wniosków, czego efektem było zawarcie 48 umów o łącznej wartości dofinansowania na poziomie 1.285.543,50 zł. W programie inwestycyjnym SPO WKP 2.3, w trakcie 4 terminów składania wniosków, do PFRR wpłynęło 809, z czego 126 zakończyło się zawarciem umowy o dofinansowanie - łączna ich wartość wyniosła 74.664.587,23 zł. Natomiast w ramach SPO WKP 2.2.1 RIF podlaski przyjął 134 wnioski o dofinansowanie, z czego do dnia 31.08.2008 r. zostało podpisanych 5 umów na łączną wartość 34.080.349,64 zł.

Na dzień 31.08.2008 r. wszystkie projekty zostały zakończone i rozliczone w ramach Działań SPO WKP 2.1 i SPO WKP 2.3. Projekty w ramach SPO WKP 2.2.1 są nadal realizowane.

Wymienione programy skierowane są do sektora MSP, natomiast program SPO RZL jest skierowany do instytucji i przedsiębiorstw prowadzących działania szkoleniowe, szkół i jednostek naukowych. Dofinansowaniu podlegają projekty dotyczące szkoleń, które mają na celu rozwój przedsiębiorstw m.in. poprzez szkolenia zawodowe pracowników lub kadry zarządzającej oraz szkolenia praktyczne w instytucjach badawczych i naukowych. W ramach SPO RZL do PFRR wpłynęło 67 wniosków o dofinansowanie, z czego zostało zawartych 10 umów na realizację projektów szkoleniowych. Łączna wartość dofinansowania zawartych umów wyniosła 4.366.887,53 zł. Na dzień 31.08.2008 r. wszystkie projekty zostały zakończone.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.podlaskafundacjaozwojuregionalnego; www.poznanskifunduszporeczenkredytowych, data 16.10.2009.

Rozdział 6. Współpraca międzyorganizacyjna. Współpraca regionalna, lokalna, międzynarodowa

6.1. Zasady współpracy

Organizowanie i zarządzanie w gminie powinno uwzględniać następujące działania: określanie i wytyczanie celu, organizowanie i podział pracy, koordynowanie i kontrola działań, rozwijanie i wykorzystanie talentu, gromadzenie i stosowanie wiedzy, skupianie i alokacja zasobów, tworzenie i rozwijanie stosunków, bilansowanie i wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa[61]. Wójt jako menedżer gminy powinien posiadać umiejętności do wykonania tych czynności organizacyjnych, które pozwolą mu realizować strategię współpracy z sukcesem przy danych zasobach i potencjale. Nowoczesne organizowanie w gminach polega na inspirowaniu działań lokalnych społeczności i skutecznym kierowaniu nimi przy zastosowaniu niekonwencjonalnych metod. Współczesna nauka zarządzania powinna wpływać na rozwiązywanie problemów społecznych i gospodarczych. Współpraca międzyorganizacyjna gminy z innymi organizacjami i instytucjami może przyczynić się do przyspieszenia rozwoju regionalnego, doskonalenia pracy gmin, aktywizacji pracy urzędów i instytucji, poprawy relacji władz ze społeczeństwem, mobilizacji pracowników i mieszkańców w kierunku samodoskonalenia, podnoszenia jakości i kultury obsługi. Współczesne zarządzanie gminą podobne jest do zarządzania w sferze produkcyjnej lub usługowej, przy czym gmina świadczy usługi, wójt jest menedżerem, a klientem jest całe społeczeństwo lokalne, które obserwuje, ocenia i wyraża opinię względem działań zarządczych wójta podczas wyborów.

Zmiany w otoczeniu, globalizacja i wzrost znaczenia konkurencyjności determinują zachowanie organizacji. Priorytetem współczesnych organizacji jest wzrost znaczenia efektywności zarządzania. Organizacja działań gminy powinna zatem uwzględniać te uwarunkowania w aspekcie społecznym i ekonomicznym. Użyteczność proponowanych rozwiązań w tym rozdziale publikacji została ukierunkowana na zaproponowanie najefektywniejszych i skutecznych sposobów realizacji zadań publicznych w oparciu o wzrost konkurencyjności gmin i rozwój przedsiębiorczości.

Warunkiem koniecznym do zrealizowania powyższego celu w gminie jest rzetelność i wiedza kadry zarządzającej regionem, a także wprowadzenie i umiejętne korzystanie z nowoczesnych metod oraz instrumentów organizacji i zarządzania, które wpływają na osiąganie większej skuteczności, jak też wydajności

[61] G. Hamel, B. Breen*, Zarządzanie jutra*, Business School Press 2008, s. 36.

działań[62]. Wprowadzenie zmian w organizacji działań w gminie wymaga modyfikacji, udoskonalenia metod działania, menedżerskiego spojrzenia na problemy gmin, a przede wszystkim otwartości na innowacje i zerwanie z tradycyjnym sposobem myślenia. Menedżerskie podejście do zarządzania gminą to odejście od form administrowania terenem w stronę kierowania polegającego na ustaleniu celów, prognozowaniu rozwiązań sytuacji problemowych i realizacji zadań zgodnych z polityką wzrostu konkurencyjnego, innowacyjności i rozwoju przedsiębiorczości. Współcześnie gmina powinna być postrzegana jako organizacja komercyjna, której zarządzający zaopatrzeni w wiedzę gospodarują poprzez wykorzystanie szans, eliminują zagrożenia i wdrażają nowości organizacyjne. Wykorzystanie szans polega na realizacji celów społecznych i ekonomicznych wyznaczonych w strategii poprzez umiejętności gospodarowania finansami budżetowymi oraz zdolność pozyskiwania i rozliczania środków w ramach programów i funduszy unijnych. Efektywność działań promocyjnych i zarządczych można wykorzystać poprzez wzmocnienie lokalnych liderów, współpracę z lokalnymi przedsiębiorstwami, organizowanie wspólnych działań z organizacjami wsparcia biznesu i organizacjami nauki. W obecnej rzeczywistości wójtowie powinni zarządzać gminą na zasadach zbliżonych do podmiotów gospodarczych. Praca ich polega na wykorzystaniu wiedzy, doświadczeń i umiejętności menedżerskich, co podlega ocenie społeczeństwa lokalnego podczas wyborów. Organizowanie i wdrażanie mechanizmów zarządzania ze strony samorządu powinno polegać na:

- dostosowaniu działań samorządu (gmin, powiatu, Urzędu Marszałkowskiego) do warunków, w jakich działa sektor prywatny,
- wprowadzeniu do sektora komunalnego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej[63].

Gmina nie może istnieć w oderwaniu od otoczenia zewnętrznego (przepisy prawne, kryzys gospodarczy, kultura społeczna, kontakty z organizacjami i instytucjami krajowymi i zagranicznymi itp.), dlatego powinna w swojej strategii stosować zasady zarządzania takie jak: adaptacja, zdolność do przezwyciężania przeszkód i ograniczeń, pokonywanie zagrożeń i nieoczekiwanych zdarzeń, formułowanie oryginalnych, nowatorskich rozwiązań, korzystanie z walorów informacyjnych otoczenia[64]. Nowoczesne organizacje, konkurując na rynku globalnym, coraz mniej korzystają z klasycznej teorii E. Taylora, gdzie przedsiębiorstwo i pracownicy byli traktowani jak mechanizm do maksymalizacji zysku finansowego. Organizacje budujące strategię konkurencyjności i innowacyjności korzystają z koncepcji H.A. Simona, który zaproponował w zarządzaniu teorię „ekologiczną", czyli postrzeganie relacji i więzi z grupami społecznymi, admini-

[62] *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin*, K. Pakoński (red.), Municypium, nr 3, Warszawa 2000, s. 7.
[63] *Budżet władz lokalnych*, S. Owsiak (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 16.
[64] G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa: zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998, s. 9.

stracją, uniwersytetami jako podstawowego uwarunkowania sukcesu. Skuteczność i efektywność współczesnych organizacji tworzy umiejętność ich menedżerów do budowania silnych związków i relacji o podłożu społeczno-gospodarczym z organizacjami zewnętrznymi. Zgodnie z zasadami zarządzania, wprowadzenie zmian w gminie powinno uwzględniać:

- analizę stanu obecnego i identyfikację priorytetów strategicznych związanych z realizacją celów (zasoby, potencjał, kapitał ludzki, liderzy lokalni, poziom świadczonych usług), które wpływają na ustalenie hierarchii potrzeb społeczeństwa lokalnego,
- sprecyzowanie celów strategicznych zgodnych z potrzebami wspólnoty,
- budowanie współpracy międzyorganizacyjnej,
- skuteczny dobór działań i poprawę ich efektywności przez uruchomienie mechanizmów zmian w kierunku wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i rozwoju przedsiębiorczości.

Zmienne i niepewne otoczenie wpływa na modyfikację działań każdej organizacji. Samorząd powinien adaptować się do zmieniającej się rzeczywistości według zasady: „to, co dobre jest dziś, nie musi być dobre jutro" oraz „to, co stworzyło sukces jednych, niekoniecznie musi stanowić długookresową poprawę efektywności mojej gminy". Zastosowanie sprawdzonych, starych pomysłów hamuje innowacyjność i elastyczność dostosowania do zmian w otoczeniu. Powtarzalność pewnych działań prowadzi do rutyny i bezmyślności pracowników, którzy postępując według ustalonych schematów, krytykowani za wszelkie odstępstwa od reguły, tracą wolę tworzenia i umiejętność kreatywnego myślenia. Pracownicy pozbawieni aprobaty zarządzających dla swoich pomysłów napotykają na problemy w realizacji zadań, co z kolei wpływa na spadek morale całej organizacji. W organizacji, w której pracownicy są nagradzani za milczenie i „ślepe posłuszeństwo", a kreatywność myślenia zostaje zastąpiona nadmierną kontrolą, tracą wszyscy interesariusze. Nowoczesna gmina powinna wspierać innowacyjne pomysły pracowników, wyznaczać racjonalne cele do osiągnięcia, ustalone poprzez dialog społeczny. Wybór wójtów powinien być zgodny nie tylko z orientacją polityczną, ale przede wszystkim z ich wizją przyszłości, wysokim morale i wiedzą, gdyż reprezentują interesy lokalnego społeczeństwa. Czynniki te wpływają na wzrost jakości zarządzania w gminie. Determinanty konkurencyjności gmin powinny uwzględniać analizę zmian w otoczeniu, strategię zmian przyjętą w organizacji, możliwości adaptacyjne. Podejmowanie decyzji zarządczych w gminie powinno być zorganizowane systemowo. Systemowe podejście do organizowania w gminie polega na rezygnacji z dotychczasowego biurokratycznego podejścia do problemów, a zastąpienia go myśleniem innowacyjnym. Myślenie systemowe zarządzających gminą to analiza wszystkich elementów otoczenia i strategii z uwzględnieniem relacji między nimi[65]. System to wzajemnie funkcjonujące elementy otoczenia gminy, między którymi

[65] *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody. Formy i narzędzia skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem*, K. Perechuda (red.), Agencja Wydawniczo-Poligraficzna Placet, Warszawa 2000, s. 11.

zachodzą interakcje obserwowane i analizowane przez osobę kierownika. Systemowa koncepcja organizacji obejmuje analizę aspektów społecznych, takich jak: role społeczne, cele, wartości, układy informacyjno-decyzyjne, techniki i metody zarządzania, nawiązujące do całości systemu (modelu) organizacji (np. zarządzanie przez cele, metody optymalizacji alokacji zasobów i koordynacji działań)[66]. Koncepcja systemowego organizowania w gminie opiera się na zastosowaniu zasad P.E. Senge:

- myślenie systemowe,
- mistrzostwo osobiste,
- modele myślowe,
- budowanie wspólnej wizji przyszłości,
- zespołowe uczenie się.

Myślenie systemowe wdrożone w organizacji w gminie pozwoli jej na wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania zgodnych z zasadami efektywności, takimi jak: szerokie spojrzenie na problemy według zasady „myśl globalnie, działaj lokalnie", budowanie współpracy międzyorganizacyjnej, tworzenie elastycznych struktur zarządzania projektami, promowanie myślenia otwartego, innowacyjnego, pokonywanie oporu wobec zmian, wzmacnianie praktyki poprzez wyznaczenie racjonalnych celów, promowanie lokalnych liderów, popularyzację „dobrych przykładów". Myślenie systemowe wpłynie na przekształcenie gminy w „organizację uczącą się" i „organizację inteligentną".

Sukces gminy z zastosowaniem nowoczesnych zasad organizacji i zarządzania uwarunkowany jest:

- wyznaczeniem wizji długookresowej, która polega na ukierunkowaniu działań na realizację celów gminy i określa tożsamość menedżera, jego preferencje w dokonywaniu wyborów priorytetów gospodarczych, społecznych,
- popularyzacją wymiany informacji z otoczeniem, określeniem warunków transferu wiedzy i relacji z otoczeniem, możliwości oddziaływania na elementy otoczenia zewnętrznego,
- wdrożeniem mechanizmów ciągłej adaptacji, które zapewniają przetrwanie organizacji poprzez analizę otoczenia, reagowanie na zmiany, eliminowanie zagrożeń i wpływają na pokonanie barier społecznych w akceptacji zmian, rosnącym zróżnicowaniem, które polega na zachowaniu różnic, usamodzielnieniu, poszerzeniu swobodnego wyboru, innowacyjności i wdrażaniu nowych pomysłów.

Sprostanie wyzwaniom nowej rzeczywistości wymaga od zarządzających gminą sięgania po szanse i podejmowania decyzji w zakresie zmian dotychczasowych praktyk zarządzania. Menedżerowie zarządzający gminą powinni charakteryzować się silną kreatywnością, zmysłem organizacyjnym, poczuciem spójności i dynamizmem w określaniu nowych celów. Elastyczność i umiejętność dostrzegania szans pomaga menedżerom w przygotowaniu się do odpo-

[66] *Budżet władz lokalnych*..., op. cit., s. 18.

wiedniej reakcji w sytuacji niepewności, kryzysu i perturbacji w wyniku zmian. Stąd działania organizacyjne zarządzających gminą powinny polegać na uwzględnianiu w strategii trzech opcji: dostosowanie krótkoterminowe, przewidywanie i planowanie, adaptacja. Wzrost zdolności adaptacyjnych gminy zależy od stopnia doskonalenia umiejętności czuwania, reakcji, wyprzedzania zmian, poszukiwania nowych rozwiązań i kreatywności. Sukces organizowania i zarządzania w gminie uwarunkowany jest:

- adaptacją w stosunku do otoczenia,
- partycypacją w stosunku do ludzi,
- ograniczeniem w analizie struktur,
- zaangażowaniem w osiągnięcie efektów synergii,
- koordynowaniem celów organizacji w ramach całego społeczeństwa.
- zarządzaniem i doskonaleniem menedżerów.

Dobre zarządzanie i organizowanie powinno uwzględniać następujące elementy: możliwości organizacyjne gminy, zmiany w otoczeniu, wdrożenie zmian zgodnych z oczekiwaniami interesariuszy gminy. Współczesne zarządzanie powinno polegać na wdrożeniu modeli integracji zewnętrznej i wewnętrznej, czyli zarządzania zintegrowanego. Integracja wewnętrzna to dopasowanie, harmonizacja i koordynacja funkcji organizacji i jej podstawowych procesów oraz ról organizacyjnych. Integracja zewnętrzna to relacje z organizacjami z otoczenia. Efektywność funkcjonowania gmin zależy od umiejętności analizy czynników zarządzania zintegrowanego:

- właściwej interpretacji czynników wewnętrznych i zewnętrznych otoczenia,
- umiejętności wdrażania nowych metod i modeli zarządzania odpowiednich do danej sytuacji,
- opanowania umiejętności tworzenia realnej strategii rozwoju gminy,
- sieciowej integracji zdarzeń i procesów,
- potencjału kreowania zróżnicowanej innowacyjności,
- promocji gminy i umiejętności budowania *image* gminy, umiejętności współpracy i kreowania lokalnych liderów.

Istota zarządzania zintegrowanego polega na permanentnej budowie sieci sprzyjającej sukcesowi gminy w aspekcie: strategicznym (perspektywa długookresowa), taktycznym (perspektywa średniookresowa), operacyjnym (perspektywa krótkookresowa)[67].

Budowa systemu sukcesu organizacyjnego wymaga współpracy gmin z przedsiębiorcami lokalnymi, organizacjami nauki i organizacjami wsparcia biznesu. Poniższy schemat charakteryzuje formy współpracy sieciowej i informuje o wynikających korzyściach dla organizacji.

[67] Ibidem, s. 24.

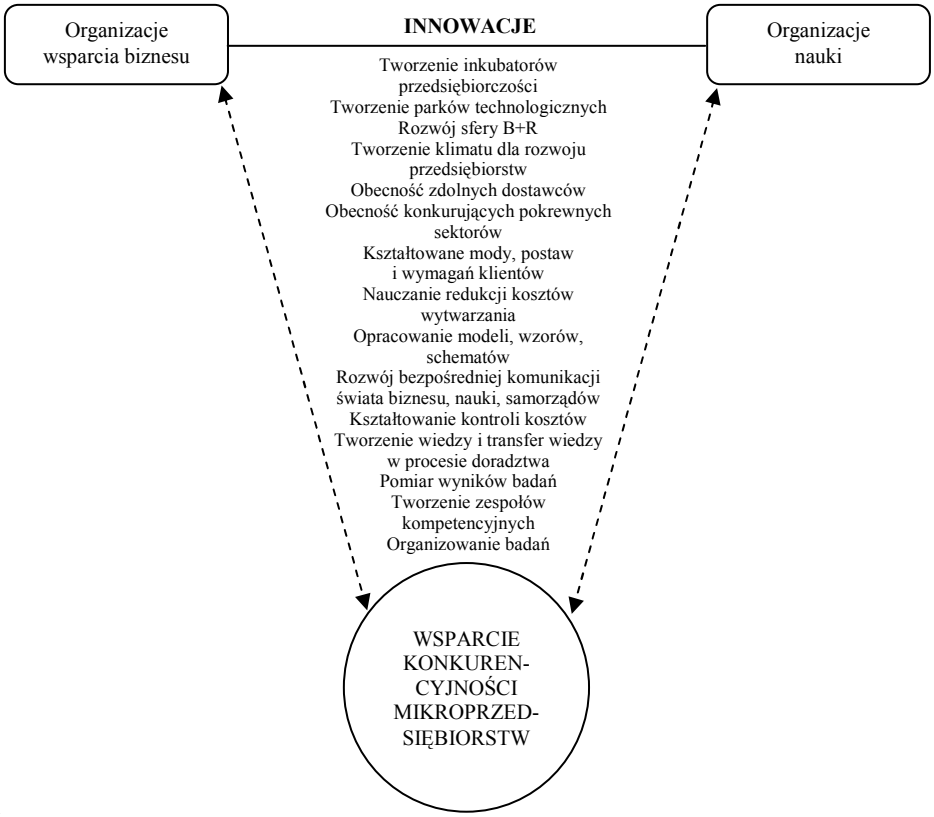
SCHEMAT 6.1.

Model wsparcia konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 65.

SCHEMAT 6.2.

Współpraca gmin z organizacjami wsparcia biznesu i organizacjami nauki



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 65.

Współpraca między organizacjami wsparcia a organizacjami nauki, przedsiębiorstwami i gminami ma największe znaczenie dla rozwoju innowacji w strategii wzrostu konkurencyjnego. Współpraca międzyorganizacyjna w tym wymiarze sprzyja tworzeniu nowych instytucji rozwijających praktykę zarządzania wśród młodych ludzi, którzy działają w inkubatorach przedsiębiorczości i parkach technologicznych. Współpraca między organizacjami nauki i organizacjami wsparcia wpływa na rozwój wynalazczości, pomysłów i innowacji technicznych, organizacyjnych, produktowych, marketingowych.

PRZYKŁAD 6.1.

Przykład współpracy gmin, organizacji wsparcia biznesu oraz nauki

Przykładem takiej współpracy jest przetrwanie przemysłu odlewniczego w województwie świętokrzyskim. Transformacja systemu społeczno-gospo-

darczego w latach 90. XX w. spowodowała upadek przemysłu odlewniczego w województwie świętokrzyskim. W roku 2004 po wejściu Polski do Unii Europejskiej sprawa eliminacji przemysłu ciężkiego wydawała się przesądzona. Dla ratowania odlewnictwa w regionie powołano Stowarzyszenie Com-Cast i Odlewnie Polskie SA. Podjęcie wspólnych działań z Politechniką Świętokrzyską dla unowocześnienia technologii w ramach walki z uciążliwością dla środowiska zaowocowało wspólnymi projektami finansowanymi ze środków unijnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wizyt badawczych projektu „Współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw województwa świętokrzyskiego" pod kierownictwem dr. hab. Zbigniewa Olesińskiego, Działanie 2.6. ZPORR, Kielce 2007.

PRZYKŁAD 6.2.

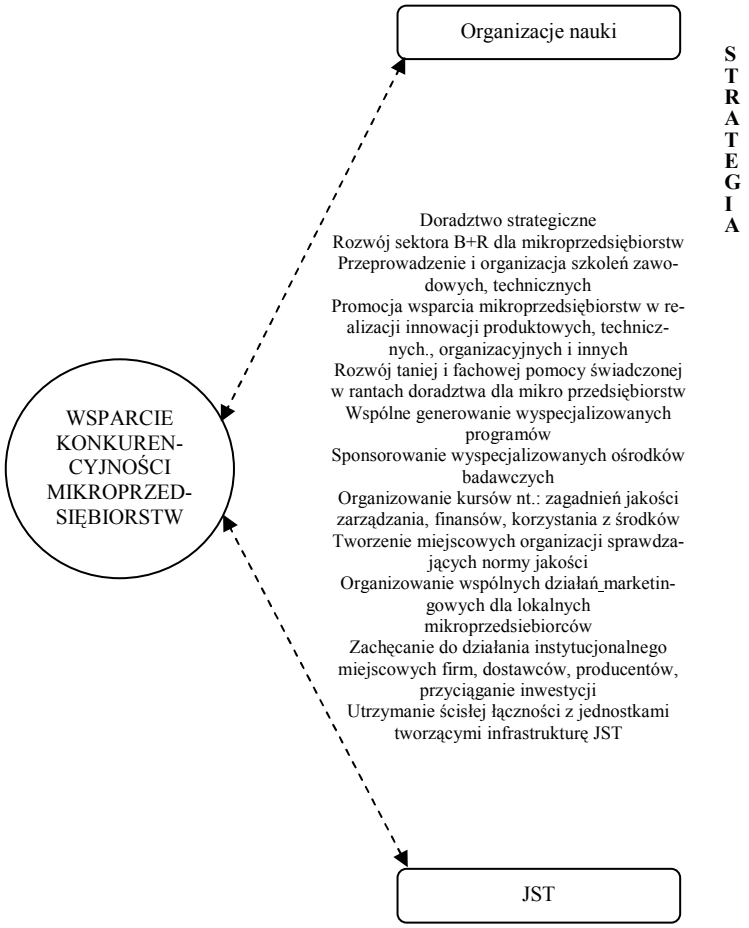
Przykład współpracy gmin z instytucjami nauki dla wzrostu konkurencyjności

Przykładem takiej współpracy są gminy: Busko, Sędziszów, Kunów, Chmielnik, Pińczów, Bejsce, które angażują się we wspólne przedsięwzięcia kulturalne, takie jak Kielecki Festiwal Nauki. Wójtowie tych gmin nie tylko sami uczestniczą w konferencjach i badaniach, ale organizują spotkania przedsiębiorców z przedstawicielami nauki, podczas których następuje wymiana informacji na temat realizacji strategii konkurencyjnej, alternatywnych źródeł energii, pozyskiwania funduszy unijnych na realizację inwestycji. Przedstawiciele nauki oferują tanią pomoc doradczą w zamian za udostępnienie materiałów dla studentów, możliwość przeprowadzenia badań, organizację praktyk dla studentów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wizyt badawczych projektu „Współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw województwa świętokrzyskiego" pod kierownictwem dr. hab. Zbigniewa Olesińskiego, Działanie 2.6. ZPORR, Kielce 2007.

SCHEMAT 6.3.

Współpraca z instytucjami nauki

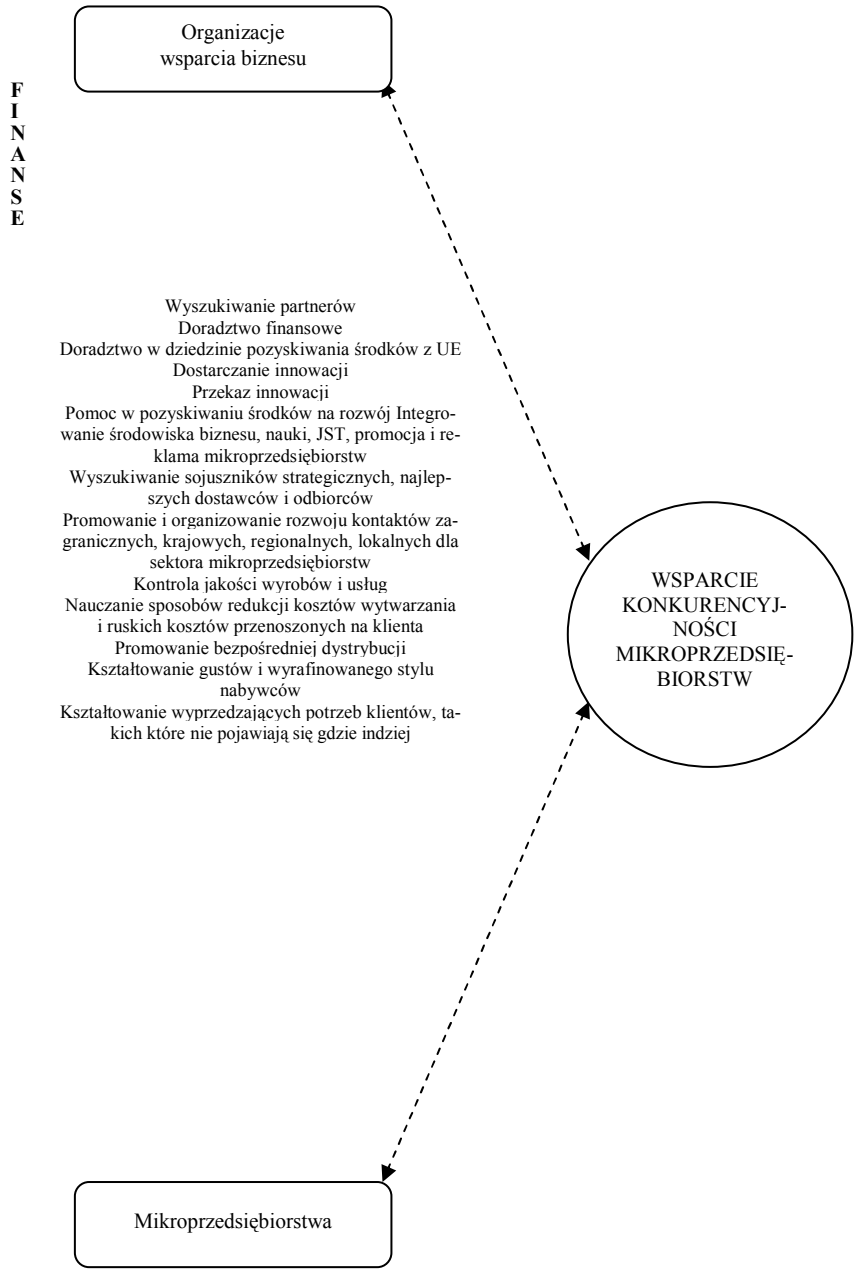


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 65.

Współpraca między gminami a organizacjami nauki polega na świadczeniu pomocy doradczej przy budowaniu strategii w oparciu o racjonalne cele i mierzalne wskaźniki wzrostu konkurencyjności gmin i przedsiębiorstw lokalnych. Organizacje nauki dysponują fachową wiedzą i najnowszymi metodami zarządzania i organizacji. Wspólne działania organizacji wsparcia biznesu i gmin pozwalają na transfer wiedzy, wzrost innowacyjności, instytucjonalizację i angażowanie wyspecjalizowanej kadry, wzrost liczby osób wykształconych. Transfer wiedzy odbywa się poprzez aranżowanie szkoleń, konferencji, badań i wspólnych spotkań przedstawicieli nauki z lokalnymi przedsiębiorcami i pracownikami gminy.

SCHEMAT 6.4.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 65.

Współpraca przedsiębiorstw lokalnych i gmin z organizacjami wsparcia biznesu sprzyja zapewnieniu rentowności i płynności uczestników sieci. Korzyści ze współpracy zostały zaprezentowane powyżej. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących w gminie następuje poprzez wzrost wiedzy na temat pozyskiwania i rozliczania funduszy unijnych, doradztwo finansowe, wspólny marketing i promocję, wzrost umiejętności kojarzenia producentów, dostawców i kontrahentów, wsparcie eksportu i wzrost jakości.

PRZYKŁAD 6.3.

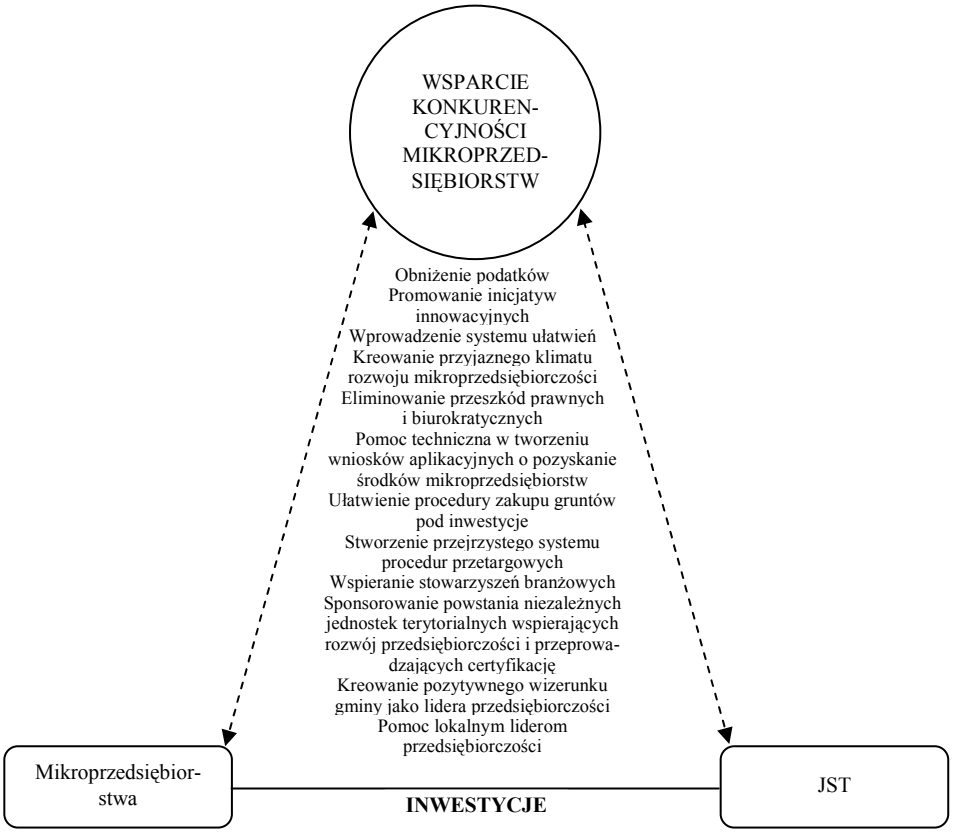
Przykład współpracy gmin, mikroprzedsiębiorstw i organizacji wsparcia biznesu

Przykładem współpracy przedsiębiorstw, gmin i organizacji wsparcia biznesu może być funkcjonujące w Kielcach ŚCITT (Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii). ŚCITT zostało powołane jako spółka z o.o. przez marszałka województwa, wójtów kilku gmin i prezesów największych przedsiębiorstw (Elektrociepłowni, Odlewni Polskich itp.). ŚCITT realizuje cele związane z doradztwem finansowym, technologicznym i innowacyjnym, promuje rozwój alternatywnych źródeł energii, biomasy. Dziesięcioletnia współpraca ŚCITT z samorządami i przedsiębiorstwami pozwoliła na wykorzystanie środków unijnych na rozwój przedsiębiorstw i wdrożenie pomysłów innowacyjnych w regionie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wizyt badawczych projektu „Współpraca na rzecz wzrostu konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw województwa świętokrzyskiego" pod kierownictwem dr. hab. Zbigniewa Olesińskiego, Działanie 2.6. ZPORR, Kielce 2007.

SCHEMAT 6.5.

Współpraca z przedsiębiorcami



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 65.

6.2. Współpraca regionalna i lokalna

Tworzenie klimatu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości stało się determinantą wzrostu konkurencyjnego gminy. Formy i sposoby współpracy gminy z przedsiębiorstwami zostały zaprezentowane powyżej. Korzyści ze współpracy między gminami i przedsiębiorstwami najczęściej dotyczą sfery inwestycji rzeczowych, przemysłowych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wzrost inwestycji generuje rozwój przedsiębiorczości, wzrost zamożności mieszkańców, większe dochody do budżetu gminy, rozwój infrastruktury drogowej i technicznej.

PRZYKŁAD 6.4.

Przykłady współpracy gmin i mikroprzedsiębiorstw lokalnych

Gmina Bejsce

Przykładem może być gmina Bejsce w województwie świętokrzyskim. Wójt gminy wykorzystał korzystne jej położenie (niedaleko Uzdrowisko Busko i granica województwa małopolskiego) i oprócz działalności okołoturystycznej wprowadził ułatwienia dla rozwoju alternatywnych źródeł energii, takich jak wiatraki, energia solarna i biogazownia.

Gmina Morawica

Innym przykładem jest gmina Morawica, która jako najlepsza gmina funkcjonuje w najsłabszym województwie świętokrzyskim. Fenomen jej rozwoju polega na wykorzystaniu wiedzy menedżerskiej przez wójta oraz umiejętności wykorzystania szans. Apogeum rozwoju gminy Morawica przypada na lata 90. XX w., kiedy wójt, w odróżnieniu od innych wójtów, rozpoczął sprzedaż gruntów pod zabudowę po niższej cenie dla tych, którzy zamierzali osiedlić się w gminie na stałe. W szybkim czasie liczba mieszkańców wzrosła, a wpływy do budżetu gminy zwiększyły się. Wójt przeznaczał nadwyżki finansowe na inwestycje w infrastrukturę drogową, kanalizację i wodociągi. Standard życia w gminie wzrastał i przybywało inwestorów, a obok rozwijała się drobna przedsiębiorczość. Od 2004 roku wójt stara się wykorzystać następną szansę, którą jest budowa lotniska transportu cargo. Lotnisko w Obicach miałoby niepowtarzalny charakter, gdyż nie ma takiego drugiego w Polsce Wschodniej. Wokół lotniska rozwijałaby się infrastruktura i mikroprzedsiębiorczość, co ograniczyłoby bezrobocie w gminie, rozwinęło infrastrukturę i wzbogaciło finansowo gminę.

Źródło: Gmina Bejsce i Morawica.

Od roku 1989 w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech zwiększa się liczba instytucji i form organizacyjnych oraz pól aktywności gminy na rzecz kontaktów z przedsiębiorstwami i organizacjami nauki, organizacjami wsparcia biznesu i instytucjami użyteczności publicznej, takimi jak: fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe, związki gmin, towarzystwa naukowe, szkoły wyższe i ośrodki badawcze oraz stowarzyszenia branżowe. Największą grupę współpracujących z gminą nadal stanowią instytucje kultury i rekreacji, ale obok nich z powodzeniem powstają i współpracują organizacje wspierające rozwój lokalny i regionalny, oświatę i badania, zdrowie, środowisko naturalne, współpracę międzyorganizacyjną. Gminy coraz częściej współpracują z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, co przyczynia się do:

- otwarcia na dialog, tolerancji wobec postaw i przekonań innych, nabycia umiejętności znajdowania rozwiązań kompromisowych,

- zmniejszenia oporu społecznego wobec nieoczekiwanych zmian oraz zapobiegania izolacji instytucji politycznych od społeczeństwa,
- stworzenia środowiska, które uczy innowacyjnych zachowań, co pozwala na rozwiązywanie różnych spraw w sposób twórczy i elastyczny przez samych zainteresowanych[68].

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego współdziałają z gminami na różne sposoby:

- przy formułowaniu strategii rozwoju danej jednostki administracyjnej i terytorialnej w ramach określenia jej strategii,
- poprzez realizacje powierzonych zadań,
- poprzez uczestnictwo w wyborach lokalnych, a przede wszystkim możliwość bezpośredniego wyboru przewodniczącego zarządu,
- przez uczestnictwo w referendach lokalnych rozstrzygających sprawy istotne dla funkcjonowania i rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Instytucje takie współdziałają z gminą poprzez ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w oparciu o zasady programu współpracy sporządzonego i uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu. Zasady zawarte w programie współpracy to: zasada pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, czyli wspólne przygotowanie programów, efektywności, czyli optymalne wykorzystanie zasobów, uczciwej konkurencji i jawności, czyli realizacja zadań w oparciu o mechanizm rynkowy. W celu wsparcia organizacji pożytku publicznego gmina może zastosować przewidziane przez ustawodawcę zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłat skarbowych, opłat sądowych. Organizacje takie mają prawo do przyjmowania nieruchomości, darowizn z zakresu nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, pierwszeństwo wynajmu, dzierżawy lub użytkowania, publiczne środki przekazu w sposób bezpłatny powinny przekazywać informacje o organizacjach pożytku publicznego. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego biorą udział w referendum dotyczącym wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów. Społeczeństwo obywatelskie może prowadzić i uczestniczyć w ważnych sprawach życia gminy, takich jak referendum na temat opodatkowania mieszkańców, odwołanie władz itp. W systemie demokratycznym istotne znaczenie ma społeczeństwo obywatelskie, które świadczy o dojrzałości politycznej mieszkańców.

Współcześnie ważnym elementem budowania strategii konkurencyjności gminy jest współpraca gminy z organizacjami aktywnie uczestniczącymi w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego, tworząca klimat rozwoju przedsiębiorczości. Klimat współpracy i nastawienia proprzedsiębiorcze władz ukierunkowują tempo rozwoju podmiotów gospodarczych, co z kolei przyspiesza rozwój gospodarki regionu i powoduje wzrost jakości życia mieszkańców. Współpraca gmin z organizacjami otoczenia biznesu jest bardzo istotna z punktu widzenia rozwoju gospodarczo-społecznego gminy. Instytucje otoczenia biznesu

[68] J. Forbrig, *Społeczeństwo obywatelskie, Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia – porównanie*, „Raporty i Analizy" 2002, nr 2, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 5.

działają koncentrując się na wsparciu finansowym sektora MSP, restrukturyzacji sektora państwowego, edukacji, ochronie środowiska, aktywizacji osób bezrobotnych[69]. Cele działalności organizacji wsparcia biznesu są następujące:

- harmonijne wykorzystanie zasobów przy zachowaniu należytej dbałości o stan środowiska naturalnego oraz jakość życia mieszkańców,
- zaktywizowanie rynku pracy poprzez preferowanie samozatrudnienia, wspieranie przedsiębiorczości za pomocą stałych i doraźnych akcji pokazujących sposoby i możliwości osiągania sukcesu, ułatwienie startu oraz pomoc w zmianie kwalifikacji,
- podniesienie konkurencyjności regionu poprzez wspieranie badań i rozwoju nowych technologii oraz upowszechnienie w procesach produkcyjnych,
- pomoc w nawiązywaniu kontaktów handlowych z zagranicznymi partnerami oraz promocja regionu jako miejsca przyjaznego do prowadzenia działalności gospodarczej,
- zaspokajanie popytu przedsiębiorstw na specjalistyczne usługi doradcze, informacyjne, szkoleniowe i konsultacyjne,
- tworzenie sieci współpracy i partnerstwa różnych podmiotów, upowszechnienie wzorów pozytywnego działania, inicjowanie współpracy między przedsiębiorstwami w zakresie dystrybucji, marketingu, sprzedaży, podwykonawstwa, projektowania nowych wzorów, wymiany informacji[70].

Cele działań organizacji wsparcia biznesu muszą być zgodne ze strategią lokalną i regionalną, tylko wtedy gwarantowany jest sukces współpracy. Zakres usług tych organizacji może być różny, najczęściej spełnia funkcję doradczą, szkoleniową, promocyjną i usługową.

Wzrost konkurencyjności gminy zależy także od współpracy z organizacjami nauki, jednostkami naukowo-badawczymi, które coraz częściej dostrzegają gminę jako swego partnera i mogą współpracować w następującym zakresie:

- doradztwo prawne, finansowe, strategiczne,
- prowadzenie analiz rynkowych i marketingowych,
- przeprowadzanie badań i konsultacji,
- pozyskiwanie i rozliczanie projektów finansowanych ze środków unijnych,
- inspirowanie do zakładania działalności w inkubatorach przedsiębiorczości, parkach technologicznych,
- popularyzacja wyników badań,

[69] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.), Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2005.

[70] A. Jewtuchowicz, *Współpraca i budowanie sieci powiązań między aktorami gospodarczymi i społecznymi regionu*, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, A. Jewtuchowicz, A. Suliborski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 240 i n.

- opracowanie nowych rozwiązań technicznych, technologicznych, organizacyjnych, produktowych,
- rozwój innowacyjnego myślenia, praktyczne przygotowanie studentów do pracy, edukacja,
- pozyskiwanie i popularyzacja nowoczesnych koncepcji zarządzania i organizacji,
- tworzenie *know-how*, *high tech*,
- nawiązywanie współpracy międzyorganizacyjnej w skali globalnej, naśladowanie i wdrażanie nowych rozwiązań.

W przypadku dobrze rozwiniętych jednostek badawczo-naukowych, dzięki współpracy międzyorganizacyjnej zanika problem ograniczenia środków finansowych i „zakończonych definitywnie tematów problemowych", istnieje silna potrzeba rozwoju dla sprostania wyzwaniom konkurencyjnym współczesnego świata. W przypadku słabo rozwiniętych gmin działania kadry naukowej będą koncentrować się na zachęcaniu ludności do prowadzenia własnego biznesu i samozatrudnienia. W takiej sytuacji kadry uniwersyteckie pomagają w przygotowaniu biznesplanu i uzyskaniu środków z zewnątrz na działalność.

Sukces organizacji nauki i organizacji wsparcia biznesu zależy od umiejętności zachęcania lokalnej ludności do włączenia się w działania i współpracę z tymi jednostkami i przedsiębiorstwami. Determinantą powodzenia współpracy międzyorganizacyjnej z gminą jest akceptacja i zrozumienie istoty rzeczy przez społeczeństwo lokalne. Szczególna rola mediacji, negocjacji i dyskusji ze społeczeństwem przypada wójtom, którzy im więcej posiadają umiejętności menedżerskich, tym większy sukces są w stanie odnieść. W planowaniu i rozwoju współpracy należy uwzględnić: ograniczoność zasobów finansowych, słabość wpływu jednego podmiotu na przyspieszenie rozwoju, niski stopień identyfikowania się społeczności lokalnej, a zwłaszcza przedsiębiorców z działaniami instytucji. Identyfikacja, analiza działalności i pozyskanie lokalnych liderów do współpracy jest koniecznym warunkiem powodzenia danej strategii. W tym zakresie gmina powinna realnie tworzyć, popularyzować i angażować inkubatory przedsiębiorczości, fundusze poręczeń kredytowych, centra transferu, technologii. Efektywność prowadzonych działań organizacyjnych wójtów zależy od ich umiejętności rozwiązywania trudnych kwestii gospodarczych i społecznych, podniesienia innowacyjności działań oraz pobudzania aktywności mieszkańców, a w rezultacie zwiększenia konkurencyjności gmin, powiatów i województw.

6.3. Współpraca międzynarodowa

Współpraca międzynarodowa gmin może występować w dwóch formach:

- współpraca międzyregionalna, która ma miejsce, gdy wspólne relacje gminy z innymi organizacjami wykraczają poza relacje przygraniczne

bliskiego sąsiedztwa i dotyczą jednostek dwóch lub więcej państw, zarówno należących do krajów Unii Europejskiej, jak również nienależących i niekoniecznie graniczących ze sobą,
- współpraca transgraniczna, która dotyczy wyłącznie relacji i kontaktów między gminami położonymi przy granicy państw członkowskich UE, zarówno wewnątrz, jak i z zewnątrz Wspólnot Europejskich[71].

Celem współpracy transgranicznej jest stworzenie sieci powiązań na szczeblu regionalnym lub lokalnym, która usprawnia rozwój gospodarczy i społeczny i oferuje pomoc w rozwiązywaniu codziennych problemów między sąsiadami. Efektywność tej współpracy zależy od umiejętności menedżerskich i negocjacyjnych wójta oraz przeznaczonych środków i makroekonomicznych trendów rozwojowych. Współpraca taka powinna angażować wszystkie szczeble: centralny, regionalny i lokalny oraz powinna angażować jak najwięcej grup społecznych po obu stronach granicy, a także obejmować wiele aspektów życia codziennego. Liczba uczestników sieci współpracujących organizacji i liczba łączących ich zależności, płaszczyzn porozumienia, synergicznych korzyści ze współpracy decyduje o sukcesie współpracy międzyorganizacyjnej. W analizie współpracy transgranicznej należy uwzględnić poziom regionalno-lokalny i regionalno-rządowy. Na poziomie regionalnym i lokalnym siłę kontaktów i ich częstotliwość określają stosunki międzyludzkie, spontaniczność wynikająca z kultury, zaszłości historycznych, celów gospodarczych, tradycji, jak również rozwój struktur transgranicznych. W Polsce po akcesji z Unią Europejską coraz częściej mówi się o euroregionach. Mimo iż termin ten nie występuje jako definicja w oficjalnych dokumentach, w przeciwieństwie do terminu współpracy transgranicznej czy regionu granicznego, to jednak coraz częściej określenie to jest używane w literaturze[72]. Euroregion to lokalnie zinstytucjonalizowana współpraca transgraniczna, która uznaje prawa obowiązujące w krajach i uczestniczy w ich tworzeniu. Z drugiej strony w znaczeniu ponadgranicznych struktur euroregiony są zrzeszającymi się stowarzyszeniami podmiotów administracyjnych poszczególnych obszarów wchodzących w ich skład. Euroregiony mają wspólne ramy rozwoju, posiadają wspólne problemy i gotowość do ich rozwiązywania. Porozumienie to rodzaj umowy, która określa współpracę sąsiadujących regionów przygranicznych. Euroregiony mogą zostać ustalone przez Wspólnoty Europejskie, skąd otrzymują środki finansowe. Euroregion nie może być organizacją wspierającą gospodarkę, instytucją powołaną sztucznie przez Unię Europejską, urzędem ze specjalnymi zadaniami, narzędziem likwidacji barier strukturalnych w regionie.

Celem działania euroregionów jest:
- rozwój miast, gmin, regionów,
- poprawa działalności transportu i komunikacji publicznej, budowa i modernizacja dróg samochodowych, wodnych, lotnisk,

[71] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000, s. 290.
[72] T. Borys*, Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, GUS, Warszawa 1999, s. 76.

- ochrona środowiska przyrodniczego,
- współpraca produkcyjna (wspieranie powiązań kooperacyjnych, tworzenie wspólnych przedsiębiorstw),
- ochrona wód,
- rozwój szkolnictwa, kształcenia zawodowego i badań naukowych,
- doskonalenie publicznej ochrony zdrowia,
- wspieranie kultury, rekreacji i sportu,
- wzajemna pomoc na wypadek nieszczęść i katastrof,
- współpraca turystyczna,
- poprawa bezpieczeństwa publicznego,
- rozwój infrastruktury społecznej,
- rozwiązywanie problemów małego ruchu granicznego.

W praktyce działań każdego euroregionu jest rozwój dobrosąsiedzkich stosunków, tak aby społeczności lokalne mogły lepiej się poznawać i szukać podobieństw kulturowych. Koncepcja euroregionów genezą sięga zakończenia II wojny światowej i powstała w Europie Zachodniej. W idei euroregionów chodziło o to, aby zbudować struktury, które nie dopuszczą do takiej tragedii, jaka wydarzyła się podczas II wojny światowej. Celem euroregionalistów było wyeliminowanie konfliktów społecznych, politycznych i gospodarczych, pokojowa koegzystencja oraz korzystna dla wszystkich współpraca. Społeczności niemiecko-francuskie i niemiecko-holenderskie doszły do wniosku, że aby wyeliminować zjawiska negatywne, trzeba zlikwidować granice między państwami. Łatwiej było współpracować mniejszym społecznościom regionalnym niż molochom państwowym, dlatego tworzono związki wspólnot, które rozwijały współpracę transgraniczną. Zdecentralizowana współpraca najlepiej rozwijała się na terenach Niemiec i Beneluksu. Najstarszą strukturą transgraniczną jest EUREGIO powstały w 1985 roku na granicy holendersko-niemieckiej[73]. Przemiany demokratyczne w Europie Środkowowschodniej w latach 80. i 90. XX w. dotknęły przede wszystkim regionów przygranicznych i współpracy transgranicznej. Transformacja systemowa spowodowała szybki wzrost ruchu granicznego, wzmocnienie kontaktów między miastami, gminami, regionami, zanik granic gospodarczych, kulturalnych, społecznych, infrastrukturalnych, prawnych, w przepływie kapitałów, ludzi, wiedzy, techniki i technologii. Otwarcie społeczeństwa uświadomiło mu wiele braków infrastrukturalnych oraz gospodarcze i kulturalne zacofanie w porównaniu do regionów Unii Europejskiej lub położonych centralnie. Zmiany systemowo-gospodarcze wpłynęły na obszary współpracy transgranicznej Europy Środkowowschodniej, które zaczęły wprowadzać zmiany organizacyjne oparte na wzorcach krajów zachodnioeuropejskich. Do najważniejszych zmian należały: rozwój demokracji, przezwyciężenie peryferyjności i izolacji, rozwój gospodarczy i podniesienie poziomu życia, integracja

[73] B. Słowińska, *Znaczenie współpracy transgranicznej w podnoszeniu konkurencyjności pogranicza między Unią Europejską a Rosją,* [w:] *Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza: Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska*, W. Kosiedowski (red.), UMK, Toruń 2004, s. 229-232.

z Unią Europejską. Polska jest liderem wśród krajów europejskich, które wprowadzają ideę euroregionów, gdyż w latach 1990-2003 powstało w naszym kraju 18 euroregionów: Bałtyk, Niemen, Puszcza Białowieska, Bug, Karpacki, Łyna-Ława, Pro Europa Viadrina, Tatry, Śląsk Cieszyński, Beskidy, Pradziad, Silesia, Dobrawa, Szeszupa, Glacensis, Nysa, Sprewa-Nysa-Bóbr, Pomerania. Regiony polskie prowadzą współpracę ze wszystkimi krajami sąsiadującymi, a ponadto z krajami niegraniczącymi z Polską: Szwecją w ramach Euroregionu „Pomerania", Łotwą i Danią w ramach Euroregionu „Bałtyk" oraz Węgrami i Rumunią w ramach Euroregionu „Karpackiego". Głównym zadaniem euroregionów jest dbałość o wzajemne kontakty i nawiązywanie współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna przyczyniła się do przyspieszenia procesów integracji z krajami Unii Europejskiej. Najlepsza współpraca rozwija się na pograniczu niemiecko-holenderskim, francusko-niemieckim i na południu Francji z północną Hiszpanią. W Polsce najlepiej współpracują gminy województwa dolnośląskiego z landami niemieckimi. Współpraca międzynarodowa gmin stanowi wyzwanie, ale mobilizuje też do transferu wiedzy, poszerzenia niezbędnych kompetencji o prawne i finansowe, które umożliwiają sprostanie nowym zadaniom współpracy. Pierwszym etapem rozwoju współpracy międzyorganizacyjnej gminy może być wyłonienie partnera współpracy. Partner ten powinien być jednostką zbliżoną formą prawną i organizacyjną do gminy polskiej. Najłatwiej jest współpracować z jednostkami, z którymi pierwsza więź społeczno-kulturalna będzie miała podłoże wymiany informacji na temat problemów i zalet funkcjonowania danej jednostki w środowisku lokalnym. Dlatego zaleca się, aby gmina stosowała benchmarking, czyli naśladownictwo i uczenie się od gminy lub jednostki terytorialnej funkcjonującej na terenie danego kraju (np. odpowiednikiem gmin w Niemczech są landy, w Słowacji krainy, na Ukrainie obwody, a w Wielkiej Brytanii hrabstwa). Wymiana informacji ma na celu zbliżenie do wspólnych problemów partnera gmin, identyfikację zalet i barier w rozwoju partnera. Pozytywna ocena pierwszych relacji z partnerem zagranicznym może owocować organizacją wyjazdu na zasadach wymiany kulturalno-społecznej przedstawicieli gminy lub młodzieży. Z biegiem czasu, jeśli współpraca rozwija się w sposób planowany i bez przeszkód, można przejść do następnego etapu współpracy, jakim jest współpraca gospodarcza realizowana przy udziale lokalnych przedsiębiorców, organizacji wsparcia biznesu, organizacji nauki. Współpraca międzynarodowa gmin może być kontynuowana w kierunku podpatrywania i adaptowania zmian w organizacji, a dzięki transferowi wiedzy może mieć miejsce wprowadzenie innowacji produktowych, technicznych i technologicznych. Współpraca ma zasadnicze znaczenie, jeśli pomaga wyeksponować braki gminy i zainicjować proces zmian społecznych i gospodarczych. Szczególnie cenne jest podpatrywanie innowacji ekologicznych, procesu wykorzystania funduszy europejskich, współpracy gminy z przedsiębiorstwami i innymi organizacjami. Istotne znaczenie dla sukcesu współpracy mają: umiejętności menedżerskie, językowe i zachowanie wójta oraz obrany do naśladowania partner *benchmarkingowych* porównań. W procesie badań wykazano, iż lepiej na gminy polskie oddzia-

łuje partner pochodzący z dobrze rozwiniętych krajów Europy Zachodniej niż z Białorusi, Ukrainy czy Słowacji. Jakość zarządzania i organizacji oraz sukces partnera przenosi się na sukces naszej gminy. Przykładem gminy, której podstawą sukcesu jest współpraca międzynarodowa, jest gmina Morawica, najbogatsza gmina w najbiedniejszym województwie świętokrzyskim. Gmina Morawica do roku 2002 współpracowała z krajami Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś), które mogły więcej skorzystać z jej wiedzy, niż wnieść nowinek do organizacji gminy. Prawdziwe zmiany nastąpiły, gdy wójt nawiązał współpracę z Kanadą, która realizując wymianę kulturalną zaoferowała pomoc we wprowadzaniu zmian w gminie Morawica. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim współpracy z przedsiębiorcami, oferowania im pomocy publicznej, wynajmowania i sprzedaży gruntów pod inwestycje, a wreszcie założenia pierwszego lotniska cargo w Obicach, które rozwinie infrastrukturę, przyciągnie turystów, rozwinie agroturystykę w części noclegowo-restauracyjnej. Lotnisko jeszcze nie powstało, ale jego realizacja jest już w planie zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego.

Do inicjatyw współpracy międzynarodowej należy także INTERREG, który jest programem finansującym współpracę władz lokalnych i regionalnych. Dotychczas program ten był słabo realizowany w poszczególnych regionach, lecz jego realizacja jest bardzo istotnym elementem konkurencyjności gmin. Program ten ma rozwiązywać problemy graniczne w zakresie społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Istotną rolę we współpracy międzynarodowej odgrywają różnego rodzaju związki, stowarzyszenia, izby powstające po obu stronach granicy, np. „Frankfurter Brüke" powstałe we Frankfurcie nad Odrą w 1991 roku, czy Związek Gmin Zachodnich po stronie polskiej z siedzibą w Zielonej Górze, Związek Sześciu Miast Łużyckich z dwoma polskimi (Zgorzelec, Lubań), Związek Gmin Karkonoskich, Związek Gmin Świętokrzyskich, którego zadaniem jest promocja działalności na zewnątrz i promocja produktu lokalnego, współpraca z jednostkami całego kraju i z zagranicą. Współpraca międzynarodowa gmin ma ogromne znaczenie w umacnianiu i rozwoju sąsiedzkich kontaktów, pozyskiwaniu partnerów współpracy społeczno-gospodarczej, promocji produktu lokalnego, sprzyja transferowi wiedzy. Wspólne przedsięwzięcia społeczne, kulturalne, gospodarcze, naukowe, ekologiczne zbliżają do siebie społeczności, sprzyjają integracji europejskiej, zmieniają mentalność mieszkańców, pozwalają pokonać stereotypy i rozwiązać konflikty i wprowadzają rozwój ekonomiczny. Z tych przyczyn współpraca międzynarodowa na szczeblu lokalnym i regionalnym jest niezbędnym czynnikiem postępu, elementem zrównoważonego rozwoju i konwergencji. Współpraca powinna włączyć jak najwięcej uczestników sieci, organizacji wewnętrznych i zewnętrznych, partnerów po każdej stronie granicy, instytucje centralne, organizacje nauki, organizacje wsparcia biznesu, przedsiębiorców, władze lokalne i regionalne. W krajach Unii Europejskiej istnieją także jednostki o mniejszym stopniu instytucjonalizacji: wspólnoty robocze (np. Wspólnota Robocza Jura, Wspólnota Robocza Regionów Zachodnioeuropejskich, Wspólnota Robocza Regionów Pirenejskich) oraz struktury stworzone specjalnie dla pro-

gramów UE (INTERREG). Najczęściej współpraca międzynarodowa zapoczątkowana jest podpisaniem odpowiedniego protokołu i umowy partnerskiej, porozumienia, które nadają osobowość prawną, sporządzonych w języku partnerów. Członkowie takich porozumień, którymi są najczęściej władze regionalne, tworzą grupy robocze, funkcjonują w obszarze określonych praw i obowiązków dla realizacji wyznaczonego celu, np. w ramach INTERREG powstał komitet PAMINIA na granicy francusko-niemieckiej w 1991 roku, którego celem jest powołanie biura informacyjno-doradczego ds. transgranicznych. Biuro to udziela informacji i sporządza analizy sektora publicznego i prywatnego, a regionami współfinansującymi są: Nadrenia-Palatynat i Badenia-Wirtembergia, departament Alzacji po stronie niemieckiej i Bas Rhin po stronie francuskiej. Współpraca międzynarodowa jest ważnym czynnikiem kształtującym stosunki międzypaństwowe i międzyregionalne. Kraje Unii Europejskiej posiadają różnorakie formy samorządności, stąd zaistniała potrzeba stworzenia odrębnej dokumentacji określającej zakres współpracy partnerów. Najważniejsze z nich to te, które zostały stworzone pod auspicjami Rady Europy, Unii Europejskiej oraz Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG), które regulują zarówno sprawy transgraniczne, jak i współpracę. Do dokumentów tych należą: Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Pierwszy z dokumentów, zwany Konwencją Madrycką, został podpisany przez Radę Europy w 1980 roku i mówi o zasadach, zgodnie z którymi państwo powinno wspierać współpracę regionów transgranicznych, co przyczynia się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych. Kolejne dokumenty regulują problemy gospodarki i polityki regionalnej, ochrony środowiska, współpracy kulturalnej, zagospodarowania przestrzennego i przygranicznego ruchu osobowego, stosunki międzynarodowe i międzyregionalne Polski. W 1997 roku Rada Europy uznawała współpracę transgraniczną i międzyregionalną jako wartościowy i nieodzowny wkład w budowę wspólnej Europy[74]. Stosunki transgraniczne i klimat współpracy międzynarodowej mają duże znaczenie dla umacniania i rozwoju stosunków sąsiedzkich. Zbliżające się do siebie i wzajemnie poznające się społeczności lokalne w kontaktach międzynarodowych odgrywają ważną rolę jako czynnik wspierający integrację europejską i rozwój ekonomiczny.

Nowoczesna organizacja i zarządzanie wskazuje wiele sposobów realizacji współpracy międzynarodowej, która jest pożyteczna i może stanowić źródło sukcesu konkurencyjnego gminy. Do ważnych form współpracy międzyorganizacyjnej należy korzystanie z programów partnerskich, uczestniczenie w przedsięwzięciach partnerskich lub korzystanie z funduszy przedakcesyjnych i poakcesyjnych Unii Europejskiej na pomoc doradczą, działania regionalne związane z inicjowaniem wymiany kulturalnej lub gospodarczej, promocji regionów, stra-

[74] *Europejska Karta Samorządu Regionalnego,* [w:] *Międzynarodowa współpraca regionów*, W. Toczyski (red.), Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 109.

tegii regionalnych. Do programów, które bezpośrednio wspierały współpracę, należały:

- Ecos/Ouverture, proponujący partnerstwo na zasadach zobligowania każdego z partnerów do silnego zaangażowania w przynajmniej jedno działanie,
- Program Gminy i miasta bliźniacze, który realizował współpracę poprzez wymianę pomiędzy gminami bliźniaczymi, konferencje i szkolenia uczestników i organizatorów współpracy,
- Phare Credo, który był programem propagującym współpracę międzyregionalną w regionach przygranicznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej objętych Phare, współpracy przygranicznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Wspólnoty Niepodległych Państw,
- Phare STRUDER II, który programem wspierał rozwój gospodarczy wybranych regionów, szczególnie tych, które ucierpiały wskutek restrukturyzacji gospodarki,
- Phare – RAPID, który miał ograniczyć zróżnicowanie regionalne poprzez wspieranie infrastruktury w regionach, rozwój społeczny, ekonomiczny terenów zapóźnionych,
- Program Współpracy Przygranicznej Phare, który prowadził od 1994 roku dofinansowanie projektów zlokalizowanych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej,
- Phare Multi-Country Partnership Programme, którego głównym celem było promowanie rozwoju lokalnego w zakresie ekonomicznym i edukacyjnym oraz budowanie pomostów pomiędzy lokalnym sektorem gospodarczym, organizacjami pozarządowymi, samorządem lokalnym, europejską siecią organizacji, promowanie integracji europejskiej i współpraca z krajami Europy Środkowej i Wschodniej[75].

Obecnie wspierane są projekty promujące innowacyjne rozwiązania, wykorzystanie źródeł alternatywnej energii, edukacja i rozwój przedsiębiorstw, badania i rozwój oraz projekty twarde związane z inwestycjami w budowle, zakup maszyn, urządzeń itp. Popularnym źródłem finansowania projektów przez przedsiębiorstwa są: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Gospodarka Innowacyjna, Mechanizm Norweski. Gminy mogą realizować projekty twarde i miękkie z programów regionalnych, przede wszystkim popularne są: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Regionalny Program Operacyjny, Mechanizm Norweski (alternatywne źródła energii).

Współpraca międzynarodowa gmin może rozwijać się szybciej lub wolniej, zwiększać liczbę partnerów lub nie. W większości przypadków uzależnione jest to od charakteru i aktywności partnerów tej współpracy, rozwoju integracji międzynarodowej, zmian sytuacji politycznej, zależności związanych z regulacjami formalnoprawnymi. Wójtowie gmin i władze samorządowe regionów powinni wspierać każdy rodzaj współdziałania, od jednozadaniowego po wielozadanio-

[75] *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości w gminach*, Polska Agencja Rozwoju Europy Środkowej i Wschodniej Przedsiębiorczości w Warszawie, Warszawa 2005, s. 83-90.

wy, od współpracy na małych terytoriach po duże obszary. Pamiętać trzeba o tym, iż obok łatwo zauważalnej współpracy wielkich organizacji wielozadaniowych na terenie gminy może kiełkować mało widoczna, mało zinstytucjonalizowana forma współpracy dotycząca lokalnych spraw. Wójtowie działający dla dobra społeczności lokalnej powinni takie przedsięwzięcia zidentyfikować, wspomagać finansowo i rzeczowo, pielęgnować, eliminować bariery i wspierać liderów, którzy inicjują taką współpracę. Do takich niewielkich spraw, które w efekcie mają wielką wagę, należą: korzystanie z ujęć wodnych po przeciwnej stronie granicy, budowa bezpośredniego łącza telefonicznego, wymiana handlowa. Gmina dysponująca aparatem administracyjnym i odpowiednio przeszkolonymi kadrami może w sposób doskonały wspomagać małe oddolne inicjatywy i ich liderów. Zadaniem gminy w tym zakresie jest nie tylko służenie doradztwem, organizacja kadr, ale przede wszystkim wywieranie nacisku na odpowiednie organy centralne, aby jak najszybciej wprowadzono rozwiązania prawne, czy uzgodnienia międzyregionalne, międzyrządowe ułatwiające przeprowadzenie danej inicjatywy. Na szczeblu gminy, regionu, kraju powinna istnieć i prężnie działać jednostka, która wspierałaby współpracę, dostarczała informacji i instrumentów prawno-gospodarczych gminom i liderom przedsięwzięć polegających na inicjowaniu i realizacji współpracy. Wójt powinien powołać taką jednostkę wewnątrz struktury organizacyjnej, do obowiązków której oprócz zadań promocyjnych i informacyjnych należałaby współpraca. Międzynarodowa współpraca gmin determinuje rozwój społeczno-gospodarczy i może wpływać na rozwój przedsiębiorczości i inwestycji. Sukces współpracy międzyorganizacyjnej zależy od aktywności władz, możliwości i potencjału gmin oraz umiejętności eliminowania barier współpracy. Do największych barier rozwoju współpracy należą:

- odmienność struktur podziału administracyjnego w krajach podejmujących współpracę,
- asymetria potencjałów gospodarczych i możliwości finansowych poszczególnych stron współpracy,
- bariera językowa.

Część tych barier można wyeliminować poprzez udział w obowiązkowych szkoleniach pracowników gminy, ustawiczny wzrost kapitału intelektualnego i społecznego, kształcenie umiejętności posługiwania się narzędziami ekonomicznymi i metodami nowoczesnego zarządzania.

W nowoczesnym systemie organizacji gmin konieczne są zmiany w polityce regionalnej. Organizacja gminy wymaga zwiększenia kompetencji władz lokalnych i regionalnych w podejmowaniu decyzji. Władze lokalne w strategii działania powinny priorytetowo traktować wszelkie inicjatywy współpracy, wspierać szczególnie współpracę międzynarodową. Współpraca międzyorganizacyjna tworzy szanse sukcesu konkurencyjnego gminy poprzez transfer wiedzy, techniki, technologii, zmian prawnych i organizacyjnych. Współpraca transgraniczna wymaga systemu statystyki, która dostarczy wiarygodnej wiedzy na temat współpracy, będzie gromadzić i udostępniać wszystkim uczestnikom sieci

współpracy partnerskiej informacje o procesach społeczno-gospodarczych, zachodzących na obszarach objętych partnerstwem. Instytucją taką mogą być euroregiony, gdzie dane będą porównywać specjaliści, naukowcy i będą pracować zespoły statystyczne, doradcze i badawcze. Współpraca międzynarodowa przyczynia się do pokonania stereotypów, przełamania barier w kontaktach międzyludzkich poprzez udoskonalenia prawne i organizacyjne podstaw współdziałania, wspólną naukę (języki obce) oraz poznanie odmiennej kultury i tradycji. Gmina powinna nie tylko zdobywać środki na kreowanie współpracy, ale także wójt powinien inicjować współpracę międzynarodową mieszkańców gminy i stworzyć struktury występujące po środki unijne na realizację tego celu. Barierą w wykorzystaniu funduszy europejskich jest brak wiedzy na temat pisania i realizacji projektów, co przekłada się na braki formalne w składanych projektach. Wójt powinien powołać w gminie struktury, które będą udzielać informacji, organizować szkolenia z tego zakresu, sporządzać wnioski i doradzać partnerom umów współpracy międzynarodowej. Podobna formuła sprawdziła się przy realizacji programów: INTERREG IIIA, PHARE CBC, TACIS CBC. Gmina, która uczestniczy w procesie budowania strategii konkurencyjności w oparciu o współpracę międzyorganizacyjną, powinna zadbać o dobry stan infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, wodociągowej, kanalizacji, gazyfikacji. W przypadku współpracy międzynarodowej prawdziwą barierą są: brak przejść granicznych, niski standard na przejściach na granicy z Ukrainą, Białorusią, Rosją. Zmiany w tym zakresie powinny polegać na wybudowaniu nowych przejść lub modernizacji starych, co ułatwi odprawy na granicach. Gminy powinny zintensyfikować działania związane z wykorzystaniem szans, jakie tworzą euroregiony, skutecznie je promując i propagując ich pozytywną rolę we współdziałaniu sąsiadujących ze sobą państw. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wpłynęła na rozwój współpracy w oparciu o euroregiony. Polskie euroregiony, według badań, powinny pogłębić i zintensyfikować swoją działalność, przyczyniając się do umocnienia dobrosąsiedzkiej współpracy i przyspieszenia rozwoju regionów przygranicznych, zwłaszcza na pograniczu północno-wschodnim[76].

[76] W. Kosiedowski, *The meaning of the cross-border cooperation In the development order regions (on the example of North-Eastern Poland),* „The Geographical Yearbook" XXXIV (1), Lithunian Geographical Society, Vilnius 2001, s. 139-151.

Rozdział 7. Współpraca z przedsiębiorstwami

7.1. Zakładanie przedsiębiorstw

Przewaga konkurencyjna wyznacza pozycję rynkową przedsiębiorstwa. Pozycja rynkowa jest to suma sił i słabości przedsiębiorstwa, która zależy od stopnia opanowania kluczowych czynników sukcesu[77]. Określenie kluczowych czynników sukcesu dla danego przedsiębiorstwa wymaga zdefiniowania jego celów, czyli określenia sukcesu, pozycji konkurencyjnej, którą chce osiągnąć. Kryteria pomiaru kluczowych czynników sukcesu wyodrębniają następujące grupy pozycji[78]:

- pozycja rynkowa, która mierzona jest poprzez absolutny lub relatywny udział przedsiębiorstwa w rynku i uwzględnienie możliwości jego zwiększenia,
- pozycja kosztowa mierzona kosztami zaopatrzenia, produkcji, sprzedaży,
- pozycja marki i zakorzenienie w rynku,
- pozycja kompetencji technicznych i opanowanie technologii,
- pozycja rentowności i siły finansowej.

Pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw wykazuje wrażliwość na zmiany zachodzące w otoczeniu, dlatego trwałość przewagi konkurencyjnej zależy od umiejętności określenia przez menedżerów kierunków zmian czynników sukcesu. W sytuacji gdy czynniki sukcesu pozostają niezmienne, powinny zostać zastosowane zmiany ewolucyjne, co ma często miejsce w sektorach elektroniki, wysokich technologii, automatyki.

Podstawowe przepisy dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw znajdują się w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej[79]. Ustawa ta reguluje prawo podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Działalność gospodarcza zdefiniowana została jako zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Ustawodawca wskazał sześć rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej: wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, zawodową. Organizacjami wykonującymi tę działalność mogą być

[77] Strategor, *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 2004, s. 69.
[78] Ibidem, s. 68.
[79] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

podmioty gospodarcze w formie: spółek prawa handlowego, spółdzielni lub osoby fizyczne na zasadach określonych w ustawie. Ustawodawca określił także sposób wykonywania działalności: działalność wykonywana w sposób ciągły, systematyczny. Nie jest działalnością czynność wykonywana sporadycznie lub doraźnie (np. naprawa płotu u sąsiada). Przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwie rolnym innych usług związanych z pobytem turystów. Tego typu działalność regulują inne przepisy prawne. W rozumieniu ustawy przedsiębiorcą jest osoba prawna lub fizyczna, jednostka gospodarcza, która ma osobowość prawną i działa dla zysku w gospodarce rynkowej.

Osoby zagraniczne z państw członkowskich Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą. Inne osoby zagraniczne mają prawo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w formie spółki komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej, a także do nabywania udziałów lub akcji i przystępowania do takich spółek. Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[80] reguluje prawo wolności gospodarczej i zasady pomocy publicznej państwa. Podobnie uzupełnieniem ustawy są przepisy ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji[81] i ustawa o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy[82]. Na mocy tych ustaw organy administracji rządowej i samorządowej zostały zobowiązane do tworzenia korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości, wspierania mikroprzedsiębiorstw i współpracy z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców i stowarzyszeniami branżowymi. Państwo i gminy powinny w poszanowaniu zasad równości i konkurencji tworzyć korzystne warunki rozwoju przedsiębiorstw oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw poprzez:

- inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych,
- wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów,

[80] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2004 r., nr 123, poz. 1291).
[81] Ustawa z dnia 20 marca 2002 roku o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz. U. z 2002 r., nr 41, poz. 363 z późn. zm.).
[82] Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz. U. z 2002 r., nr 123, poz. 1800 z późn. zm.).

- wyrównanie warunków wykonania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne,
- ułatwienie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa,
- wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców,
- promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi[83].

Gmina powinna wspierać współpracę między przedsiębiorstwami a innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami nauki i organizacjami wsparcia biznesu[84].

Wzorce konkurencyjności amerykańskiej i krajów Unii Europejskiej nie znalazły do końca potwierdzenia w możliwościach realizacji strategii wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw w większości regionów polskich, zwłaszcza regionów Polski Wschodniej. Regiony polskie są na tle regionów Unii Europejskiej słabe, stąd analiza konkurencyjności najsłabszego regionu, jakim jest województwo świętokrzyskie, może wraz z rzetelnym studium jego konkurencyjności stanowić odpowiedź na problemy regionów polskich funkcjonujących w zintegrowanej Europie[85].

7.2. Publiczne wsparcie rozwoju przedsiębiorczości

Prawnie określone warunki dopuszczalności pomocy państwa dla przedsiębiorstw, zwane pomocą publiczną, znajdują się w dwóch regulacjach pozwalających na zastosowanie silnego instrumentu wsparcia o charakterze finansowym: ustawie o finansowym wspieraniu inwestycji[86] oraz ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która zastąpiła niesprawdzoną w praktyce ustawę z 30 czerwca 2000 roku o warunkach

[83] Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005, s. 240-255.
[84] I. Koładkiewicz, Ł. Lutostański, *Mali mistrzowie w działaniu: Dobre praktyki w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004; *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, M. Strużycki (red.), PWE, Warszawa 2004; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej w Polsce,* Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998; I. Janik, *Strategiczne dostosowanie polskich małych i średnich przedsiębiorstw do konkurencji europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji „Difin", Warszawa 2004 i in.
[85] Opracowanie badań na temat przedsiębiorczości i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw przeprowadzonych przez następujące instytucje: Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Gospodarki, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową LEWIATAN, Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii, Staropolską Izbę Przemysłowo-Handlową, Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego i inne.
[86] U.F.W.I.

dopuszczalności i nadzorowania[87]. Na gruncie aktualnie obowiązującego prawa pomoc publiczna definiowana jest jako przysporzenie korzyści finansowych (bezpośrednio lub pośrednio) określonemu przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, w wyniku czego następuje uprzywilejowanie jego pozycji w stosunku do jego konkurentów. Bezpośrednie wsparcie odbywa się poprzez dokonywanie na rzecz przedsiębiorcy wydatków ze środków publicznych (dotacje, dekapitalizowania, pożyczki, kredyty). Pośrednie wsparcie dotyczy stosowania ulg i zwolnień podatkowych, odroczeń, rozłożenia na raty tych zobowiązań, umorzenia zaległości podatkowych lub innych świadczeń stanowiących należności publiczne, stosowania preferencyjnych poręczeń i gwarancji, oddania do korzystania bądź zbycia na preferencyjnych warunkach mienia Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego[88]. Ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji, łącznie z ustawą o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, stanowią blok komplementarnych przepisów adresowanych do przedsiębiorców i mających pomóc w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez zastosowanie nowych narzędzi i instrumentów. Ustawa uzależnia wielkość publicznego wsparcia finansowego dla przedsiębiorcy od wartości nowej inwestycji oraz od liczby utrzymanych bądź stworzonych miejsc pracy[89]. System wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w Polsce to struktura zaangażowana we wdrażanie programów służących wzmocnieniu sektora MSP w kraju, obejmująca zarówno sieci i struktury organizacyjne oraz instytucjonalne, jak i instrumenty wsparcia skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw[90]. Systemy te opierają się na współpracy partnerów na trzech poziomach działania:

- poziom centralny: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- poziom regionalny: Regionalne Instytucje Finansujące,
- poziom bezpośrednich usługodawców: instytucje niekomercyjne i komercyjne.

Poziom centralny stanowi Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która jest agencją rządową utworzoną w 2001 roku w wyniku przekształcenia polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. W połowie 2002 roku PARP przejął zadania i obowiązki Agencji Techniki i Technologii oraz Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Dzięki konsolidacji agencji powstała jedna instytucja podległa Ministerstwu Gospodarki, która jest odpowiedzialna za wdrażanie środków pomocowych na rzecz rozwoju przedsię-

[87] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. z 2002 r., nr 141, poz. 1178).
[88] U.P.S.D.P.P.
[89] A. Tucholska, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. Pomoc publiczna w polskim systemie prawnym,* [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, A. Jewtuchowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 394.
[90] W. Burdecka, *Instytucje otoczenia biznesu,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.

biorczości pochodzących z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej[91]. Do zadań PARP między innymi należy: prowadzenie szkoleń i seminariów, organizowanie przedsięwzięć informacyjnych, gromadzenie i udostępnianie informacji istotnych dla przedsiębiorców, opracowanie i rozpowszechnianie publikacji, świadczenie usług eksperckich, promowanie i wspomaganie wdrażania innowacyjnych technik i technologii oraz przedstawianie propozycji rozwiązań pobudzających innowacyjność działalności przedsiębiorstw, udzielanie dotacji przedsiębiorcom oraz podmiotom działającym na rzecz rozwoju gospodarczego, wspieranie eksportu, rozwoju regionalnego, tworzenie nowych miejsc pracy, przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój zasobów ludzkich[92].

Na poziomie wojewódzkim wsparciem dla przedsiębiorców służą Regionalne Instytucje Finansujące (RIF), które działają jako wojewódzkie instytucje zarządzające realizacją programów regionalnych ukierunkowanych na sektor MSP lub skierowanych do przedsiębiorców. Instytucje te współpracują z PARP przy realizacji programów krajowych, polityki sektorowej w regionie oraz pełnią analogiczną rolę wobec samorządowych władz regionalnych we wdrażaniu działań wynikających z realizacji strategii rozwoju regionu w obszarze dotyczącym MSP lub przedsiębiorstw[93].

W sprawnym funkcjonowaniu sektora mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw poważną rolę odgrywają organizacje takie jak Agencja Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Celem tych organizacji jest: promocja przedsiębiorstw regionu wśród inwestorów polskich i zagranicznych, wdrażanie programów restrukturyzacyjnych dla przedsiębiorstw, aktywizowanie i wspieranie przedsiębiorczości w danym regionie, wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo, szkolenia, wsparcie finansowe, organizowanie targów z udziałem inwestorów krajowych i zagranicznych[94]. Specyficzna rola wspierania przedsiębiorczości przypada także Krajowemu Systemowi Usług (KSU) dla MSP, który zrzesza aktualnie 156 lokalnych i regionalnych ośrodków wspierania biznesu świadczących usługi doradcze, szkoleniowe, informacyjne i finansowe. Sieć KSU powstała w 1996 roku z inicjatywy Polskiej Fundacji Agencji Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw przy finansowaniu udostępnionym przez Komisję Europejską w ramach programów wspierania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Celem KSU jest podniesienie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw poprzez dostarczenie mu wysokiej jakości kompleksowych usług[95]. Innym rodzajem wsparcia biznesu jest *Business*

---

[91] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2002*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003, s. 173.
[92] J. Stanienda, *Determinanty rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw w regionie,* Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów 2006, s. 87.
[93] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2003-2004*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003, s. 173.
[94] M. Stachowiak, S. Pyciński, *Małe i Średnie Przedsiębiorstwa a Rozwój Regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 11.
[95] H. Kurek, P. Bartosiewicz, P. Hnidan, *Przedsiębiorczość w regionie świętokrzyskim – stan perspektyw rozwoju w opinii studentów nauk ekonomicznych*, [w:] *Przedsiębiorczość w regionie*

Information Network, który jest siecią informacji dla biznesu (BIN) obejmującą 22 ośrodki, które świadczą specjalistyczne usługi informacyjne dotyczące kojarzenia partnerów gospodarczych. Specjalistyczną pomocą służą Krajowe Sieci Innowacji (KSI), które są ośrodkami świadczącymi usługi o charakterze innowacyjnym, a zakres oferowanej przez nie pomocy obejmuje tworzenie warunków transferu i komercjalizacji nowych rozwiązań technologicznych i przedsięwzięć innowacyjnych w przedsiębiorstwach sektora MSP[96]. Alternatywnym źródłem pomocy są programy bilateralne, które mają na celu wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Głównymi krajami oferującymi powyższe programy są: Stany Zjednoczone, Kanada, Szwajcaria. Zakres usług tych programów jest bardzo szeroki i obejmuje pomoc w obszarze finansowania, konsultacji specjalistów, ale także kojarzenia partnerów biznesowych z krajów ojczystych. Stany Zjednoczone przygotowały większą liczbę propozycji w celu wsparcia MSP, są to instytucje: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Polsko-Amerykańska Fundacja Doradztwa dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Inicjatywa Mikro, Program EcoLinks, Fundusz Mikro. Programy pochodzące ze Stanów Zjednoczonych można podzielić na trzy główne kategorie: zajmujące się udzielaniem kredytów i pożyczek, udzielające porad i konsultacji oraz promujące współpracę pomiędzy USA i Polską. Innymi propozycjami wsparcia finansowego dysponuje Kanada, która działa za pomocą Kanadyjsko-Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości (*Canada-Poland Entrepreneurs Foundation*). Celem działania tego funduszu jest pomoc w tworzeniu i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw Polski północnozachodniej za pomocą trzech rodzajów oferowanych działań, programów kredytowych: Brench Network, Vetnure, Kanadyjski Program Pożyczkowy. Szwajcaria również jest krajem świadczącym wsparcie dla polskiej przedsiębiorczości poprzez Polsko-Szwajcarską Komisję Środków Złotowych, która działa od 1999 roku na mocy umowy międzyrządowej podpisanej przez: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i Urząd Federalny Gospodarki Zagranicznej. Komisja udziela pomocy finansowej mikro, małym, średnim przedsiębiorstwom w postaci subwencji na projekty obejmujące inwestycje w przedsięwzięcia innowacyjne[97]. Do programów pomocowych organizacji międzynarodowych należy program rozwoju Narodów Zjednoczonych UNDP Projekt UMBRELLA, który funkcjonuje od 1990 roku i świadczy usługi konsultingowe i szkoleniowe w zakresie zarządzania w sferze wsparcia dla przedsiębiorczości. Program obejmuje wdrażanie i doskonalenie systemów zarządzania jakością i środowiskiem, normy serii ISO 9000 i ISO 14000, model kompleksowego zarządzania jakością EFQM, japońskie metody TQM. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. rozwoju przemysłu (UNIDO) działająca za pomocą Biura Promocji Inwestycji i Technologii w War-

---

w świetle wejścia Polski do Unii Europejskiej, Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2002, s. 357.

[96] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw…*, op. cit., s. 173.

[97] *Finansowanie rozwoju MSP z funduszy unijnych i programów bilateralnych*, Centrum Wiedzy AISEC, Warszawa 2004, www.centrumwiedzy.edu.pl 2007.04.29, godz. 20.13.

szawie w sieci Biur UNIDO od 1983 roku ma za zadanie promocję napływu inwestycji przemysłowych i technologii do krajów rozwijających się oraz wspieranie procesów restrukturyzacji i prywatyzacji polskiej gospodarki, między innymi przez organizowanie kursów szkoleniowych dla kadry kierowniczej przedsiębiorstw[98]. Podobny cel działalności ma Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeń Kredytowych, które powstało w 1996 roku dla wspierania procesów tworzenia i rozwoju lokalnych funduszy poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Stowarzyszenie oferuje wyspecjalizowane usługi doradcze i szkoleniowe w szeroko rozumianym obszarze problematyki ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw, w tym w szczególności w dziedzinie tworzenia, uruchamiania i rozwoju instrumentów finansowych ułatwiających dostęp do kapitału[99].

Kolejną formą działań wspomagających rozwój gospodarczy regionów w Polsce są parki technologiczne. Są one różnego rodzaju ośrodkami przygotowania i realizacji nowych technologii, które działają w oparciu o potencjał naukowo-technologiczno-przemysłowy znajdujący się w danym regionie. W dużym stopniu aktywizują potencjał naukowo-badawczy i rynek pracy regionu, na którego terenie się znajdują. Głównymi celami technoparku są: przyciąganie inwestorów zagranicznych przez zapewnienie im dogodnych warunków w postaci kompleksowej i profesjonalnej obsługi wraz z odpowiednim zapleczem naukowo-technicznym, ułatwienie przepływu technologii z wyspecjalizowanych ośrodków naukowych do przemysłu, rozwój przedsiębiorczości w preferowanych przez region dziedzinach[100].

Formą pomocy publicznej są specjalne strefy ekonomiczne[101] oraz inkubatory przedsiębiorczości[102].

Ośrodki wspierania przedsiębiorczości powołane zostały w celu kreowania idei przedsiębiorczości oraz tworzenia środowiska przedsiębiorców. Głównym kierunkiem ich działań jest wszechstronna pomoc osobom pragnącym rozpocząć działalność gospodarczą i tym, którzy już ją prowadzą. Ośrodki wspierające przedsiębiorczość realizują swoje cele poprzez: dostarczenie potrzebnych przedsiębiorcom informacji dotyczących między innymi kredytów, przeprowadzenie szkoleń w zakresie finansów, rachunkowości, marketingu, handlu zagranicznego, prawa handlowego, strategii rozwoju przedsiębiorstwa, pozyskiwania fundu-

[98] *Biblioteczka przedsiębiorcy: Instytucje i programy oferujące wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006, www.parp.gov.pl 2007.04.25, godz. 16.18.
[99] Ibidem.
[100] *Programy i Fundusze wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1999, s. 19-31.
[101] *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne*, E. Kryńska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 2000.
[102] M. Stachowiak, S. Pyciński, *Małe i Średnie Przedsiębiorstwa…*, op. cit., s. 11.

szy i rozliczanie projektów unijnych poprzez konsultacje indywidualne dotyczące wszystkich aspektów działania przedsiębiorstwa[103].

Istotną pomoc publiczną w rozwoju przedsiębiorczości w regionie świadczą: stowarzyszenia gospodarcze, izby przemysłowo-handlowe, gospodarcze, rzemieślnicze, które stanowią najbardziej popularne źródło informacji. Obecnie instytucje takie funkcjonują w każdym większym mieście, a ich zadania koncentrują się na: działalności informacyjnej na rzecz swoich członków, organizacji i obsłudze misji handlowych w kraju i za granicą, działalności promocyjnej (wydawanie katalogów, biuletynów), organizacji szkoleń, reprezentowaniu interesów swoich członków, działalności opiniodawczej[104].

Nowoczesny system zarządzania i organizacji wymaga od gmin zintensyfikowania działań współpracy z przedsiębiorcami, stowarzyszeniami, związkami gminnymi, grupami producenckimi, izbami branżowymi, organizacjami rządowymi i pozarządowymi, organizacjami pożytku publicznego i klastrami. Prawo zrzeszania się stanowi naczelną wolność obywatelską i prawo polityczne, regulowaną w pierwszym rozdziale Konstytucji RP w art. 11-12 oraz art. 58 i 59. Prawo zrzeszania się wynika z prawa międzynarodowego: art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku, art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Podstawową formą zrzeszania się są stowarzyszenia, których funkcjonowanie regulowane jest ustawą Prawo o stowarzyszeniach[105], gdzie są przepisy związane z kontrolą i nadzorem stowarzyszeń. Odrębne przepisy regulują funkcjonowanie stowarzyszeń tworzonych przez szkoły wyższe lub instytucje religijne. Definicja stowarzyszenia określa je jako dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie o charakterze niezarobkowym. Dobrowolność wynika z powszechnego prawa zrzeszania się. Samorządność to samodzielne określenie celów, zasad, struktury organizacyjnej. Trwałość wynika z zasad rejestracyjnych, z konieczności realizacji celów długookresowych, stabilności struktur. Współcześnie samorządy współpracują z organizacjami pożytku publicznego, których działalność określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[106].

Na świecie wsparcie rozwoju przedsiębiorczości ma bogatą tradycję i wiele form, instrumentów, wypraktykowanych narzędzi (np. w Stanach Zjednoczonych funkcjonują „aniołowie biznesu"). W Polsce pomoc publiczna w rozwoju przedsiębiorczości dopiero kształtuje się, wiele instrumentów jest wadliwych lub niewystarczających.

Korzystanie z pomocy publicznej w ciągu ostatnich pięciu lat było dwukrotnie częstsze w przedsiębiorstwach średnich niż w małych, z takiej pomocy

[103] Raport z badania: *Sytuacja małych przedsiębiorstw*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, www.parp.gov.pl 2007.01.24, godz. 12.39.
[104] M. Stachowiak, S. Pyciński, *Małe i Średnie Przedsiębiorstwa…*, op. cit., s. 11.
[105] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
[106] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

korzystało 51% średnich i tylko 26% małych przedsiębiorstw. Najpowszechniejszym źródłem pomocy publicznej okazały się: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, urzędy pracy oraz Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Małe i mikroprzedsiębiorstwa sześciokrotnie częściej niż średnie korzystały z pomocy świadczonej przez urzędy pracy (odpowiednio 31% i 5%), natomiast średnie przeszło dwukrotnie częściej z pomocy świadczonej przez Ministerstwo Gospodarki (36% i 16%). Stosunkowo najpowszechniejszą formą pomocy publicznej okazały się dotacje ze środków Unii Europejskiej – w ciągu ostatniego roku korzystało z nich 39% przedsiębiorstw, które uzyskały pomoc publiczną w tym okresie. Około jednej czwartej (26%) przedsiębiorstw korzystających z pomocy publicznej w ciągu ostatniego roku uzyskało ją z dotacji krajowych, zaś po około jednej piątej (21%) w formie bezpłatnego doradztwa lub ulg podatkowych. Z pożyczek i kredytów preferencyjnych w ciągu ostatniego roku korzystało 14% przedsiębiorstw, które uzyskały pomoc publiczną w tym okresie. Kolejne miejsca pod względem korzystających zajęły poręczenia lub gwarancje kredytowe (9% przedsiębiorców), dopłaty do oprocentowania kredytu (6%) oraz zaniechania poboru podatku lub umorzenia zaległości fiskalnych (4%). Najpowszechniejszymi pozytywnymi skutkami uzyskania pomocy publicznej według przedsiębiorców z sektora MSP okazały się zwiększenie zatrudnienia (49%) oraz podniesienie jakości produktów i usług (47% przedsiębiorców), takie efekty odnotowała blisko połowa badanych, którzy korzystali z niej w ciągu ostatniego roku. Około jednej trzeciej przedsiębiorstw, które korzystały z pomocy publicznej w tym okresie, stało się dzięki temu bardziej konkurencyjne (34%)[107].

Podsumowanie powyższych rozważań powinna zakończyć konkluzja, iż warunki intensyfikacji wykorzystywania przez przedsiębiorstwa różnorodnych źródeł finansowania związane są zarówno ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu biznesowym tych przedsiębiorstw, jak i poziomem umiejętności i świadomości menedżerskiej przedsiębiorców działających w danej branży, posiadających dane zasoby i potencjał rozwojowy[108].

Ważną pomocą publiczną dla rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorczości i mikroprzedsiębiorczości są programy, projekty, działania współfinansowane ze środków Unii Europejskiej[109]. Ostatecznym celem tych działań było doprowadzenie do zwiększenia sektora prywatnego w strukturze gospodarki[110]. W ramach realizowanych programów i projektów europejskich powstają i realizują pomoc przedsiębiorstwom organizacje zinstytucjonalizowanego otoczenia biznesu lub organizacje innowacyjnego wsparcia regionu.

---

[107] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004-2005*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2006, Warszawa www.parp.gov.pl 2007.01.27, godz. 17.30.

[108] *Ekonomia sektora publicznego*, A.P. Wiatrak, J. Żyżyński (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

[109] *Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

[110] H. Kurek, P. Bartosiewicz, P. Hnidan, *Przedsiębiorczość w regionie świętokrzyskim...*, op. cit., s. 357.

7.3. Programy rozwoju regionu

Główne kierunki rozwoju województwa zapisane zostały w Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego na lata 2000-2020. Strategia zakłada realizację następujących celów: wsparcie przedsiębiorczości, doskonalenie systemu edukacji kształtującego postawy otwarte, innowacyjne i przedsiębiorcze, rozwój instytucji otoczenia biznesu. Jednym z głównych założeń strategii jest realizacja pomocy dla mikroprzedsiębiorstw, szczególnie z branży usług okołoturystycznych oraz pomoc sektorowi MSP, która ma być realizowana poprzez podniesienie poziomu innowacyjności gospodarki regionu oraz wspieranie rozwoju, promocja postaw przedsiębiorczych oraz tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy.

W kreowaniu współpracy na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw województwa świętokrzyskiego ważną rolę odegra Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego realizowany w latach 2007-2013. W programie tym skoncentrowano działania ukierunkowane na wsparcie rozwoju gospodarki województwa, podniesienie poziomu jej innowacyjności i wszechstronnej poprawy życia mieszkańców regionu. Głównymi źródłami finansowania tych przedsięwzięć będą środki z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, któremu towarzyszyć będzie współfinansowanie krajowe, zarówno publiczne, jak i prywatne. W ramach programu „Rozwój Polski Wschodniej" województwo świętokrzyskie otrzymało około 370 mln euro, które w latach 2007-2013 finansować będą powyższe cele strategiczne, w tym rozwój i konkurencyjność mikroprzedsiębiorstw. Na przykład analiza materiałów źródłowych wykazała, iż łącznie w latach 2007-2013 z unijnych programów województwo świętokrzyskie otrzyma szansę skorzystania z około miliarda dwustu milionów euro. To oznacza, iż rocznie trzeba będzie wykorzystać więcej środków niż przez ostatnie trzy lata. Wizja rozwoju województwa świętokrzyskiego do roku 2020 bierze pod uwagę kierunek zmian w polityce regionalnej Unii Europejskiej, która wyraźnie ewoluuje w stronę przesuwania akcentów z priorytetów spójności na priorytety konkurencyjności. Jeżeli więc w najbliższym okresie programowania do 2013 roku nie uda się w regionie odrobić chociaż części zapóźnień strukturalnych, to nie uda się zrealizować celu generalnego strategii rozwoju województwa, jakim jest wzrost atrakcyjności województwa dla rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego.

Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, a także Narodowej Strategii Spójności jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym[111].

[111] I. Wierzbicka, *Atrakcyjność inwestycyjna regionu na przykładzie województwa świętokrzyskiego – jego regionalne i lokalne szanse i bariery rozwoju*, [w:] *Kierowanie konkurencyjnością re-*

W programach operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na lata 2007-2013 regiony dostały szansę wyrównania różnic konkurencyjności i innowacyjności w stosunku do innych województw w programach rozwoju Polski Wschodniej. Dotychczas regiony wykorzystały w sposób racjonalny wszystkie możliwe szanse w ramach dofinansowania działań w latach 2004-2006[112]. Realizacja celów strategicznych województwa w latach 2007-2013 przy wykorzystaniu funduszy europejskich wymaga zaktywizowania przedsiębiorstw lokalnych, które powinny zwiększyć swoje inwestycje, podnieść innowacyjność i konkurencyjność[113].

Analiza dokumentów o znaczeniu strategicznym dla kraju i regionu wykazała identyczne przesłanki rozwoju kraju i regionów. Celem strategicznym istotnym zarówno dla władz lokalnych, jak i dla całego kraju jest wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw, który wpływa na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Prace nad Jednolitym Rynkiem Europejskim przyczyniły się do stworzenia wspólnotowej strategii wobec MSP, obejmującej koordynację działań wobec tych podmiotów przez państwa członkowskie na szczeblu unijnym. Głównym celem unijnym jest poprawa klimatu ekonomicznego dla działalności MSP oraz tworzenie różnorodnych form pomocowych sprzyjających ich działaniu. Działania podejmowane przez władze Wspólnoty mają realizować następujące cele wobec MSP: liberalizacja i harmonizacja prawa, zapewnienie uczciwych zasad konkurencji, uproszczenie systemu podatkowego, popieranie inwestycji, popieranie eksportu[114]. Wyniki badań konkurencyjności prowadzone przez różne ośrodki w Polsce wskazują, że mimo wysokiej dynamiki produkcji i usług w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach przewaga konkurencyjna większości z nich wynika z niskich kosztów pracy, co pozwala na oferowanie produktów i usług po relatywnie niskich cenach, w porównaniu np. z cenami towarów oferowanych przez inne kraje Unii Europejskiej. Do innych czynników przewagi konkurencyjnej należy jakość produktów i usług oraz jakość obsługi klientów. Analiza materiałów źródłowych wykazała, iż funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw jest dalekie od modelu gospodarki opartej na wiedzy, w której w dużym stopniu wykorzystuje się rozwiązania innowacyjne oparte na wynikach prac badawczo-rozwojowych.

---

gionu. Grona przemysłowe w regionie, Z. Olesiński, A. Predygier (red.), Wydawnictwo Wydziału Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2006, s. 81.

[112] R. Piontek, D. Smith, A. Kowalczyk, *Ocena przewidywanego wpływu wybieranych projektów z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach programowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament, Warszawa lipiec 2005.

[113] *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007.

[114] *Unia Europejska. Informator dla przedsiębiorstw*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 2000, s. 19.

Z analizy źródeł badawczych wynika, iż kształtowanie konkurencyjności przedsiębiorstw zależy od wyboru odpowiedniej strategii, która wpływa na wzrost potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw oraz sprzyja rozwojowi innowacji.

Gminy wykorzystując różne źródła finansowania realizują zadania własne i zlecone. Oprócz zadań podstawowych, do których należy zapewnienie podstawowych potrzeb mieszkańcom jednostek samorządowych, władze lokalne i regionalne mogą osiągnąć sukces w zakresie: rozwoju lokalnego i regionalnego, poprawy jakości życia miejscowej ludności, uprawnień działalności administracji samorządowej. Współczesna sprawna organizacja i zarządzanie wymagają aktywności samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Pomoc przedsiębiorcom wpływa na poprawienie jakości życia mieszkańców poprzez wzrost zatrudnienia i wzrost dochodów oraz wzrost jakości towarów i usług. Władza lokalna powinna dołożyć wszelkich starań, aby kontakty z przedsiębiorcami przekładały się na sukces gminy. Przedsiębiorcy utrzymują kontakty z samorządem poprzez oficjalne procedury administracyjne i dodatkowe przedsięwzięcia, mające wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Do działań tych należą: prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej osób fizycznych, wykonywanie zadań z zakresu ładu i zagospodarowania przestrzennego, wydawania pozwoleń na budowę i in. Usprawnienie funkcjonowania systemu administracji samorządu terytorialnego polega na eliminowaniu biurokracji, dostosowaniu godzin pracy urzędów do potrzeb petentów, co stanowi duże ułatwienie działalności przedsiębiorcom, podobnie jak wskazanie terenów pod inwestycje, rozwój infrastruktury drogowej, wodociągów, kanalizacji, komunikacji, Internetu. Usprawnienia w systemie administracji pomagają przedsiębiorcom zaoszczędzić czas i zredukować koszty działalności. Wprowadzenie pełnej przejrzystości procedur administracyjnych pozwala ograniczyć niepewność co do warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przyszłości, co sprzyja podejmowaniu inwestycji. Sfera przedsiębiorczości nie została w sposób restrykcyjny określona w prawie, lecz pozostawia wiele wolności gminom w stosowaniu instrumentów, sposobów i technik wsparcia przedsiębiorczości. Wiele zadań, takich jak wydawanie zezwoleń, zostało uregulowanych w ustawach związanych z organizowaniem życia gospodarczego. Zadania te w realizacji powinny sprzyjać podnoszeniu warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Wspieranie przedsiębiorczości zostało uregulowane na podstawie przedmiotowych przepisów. Katalog zadań własnych gminy, który zawiera przykładowe zadania, nie wspomina o przedsiębiorczości[115]. Jedynie w zapisach przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i wojewódzkim zastrzeżono, iż powiat i województwo ma przeciwdziałać bezrobociu i aktywizować rynek pracy, a w strategiach samorządowych powinny być zawarte cele związane z pobudzeniem aktywności gospodarczej oraz podnoszeniem poziomu konkurencyjno-

[115] U.S.G.

ści i innowacyjności gospodarki województwa[116]. Wsparcie finansowe rozwoju regionalnego[117] powinno być przeznaczone na zadania dotyczące:

- rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza sektora MSP, innowacji gospodarczych, transferu technologii,
- restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierających się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- tworzenia nowych, stałych miejsc pracy,
- inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiających warunki realizowania inwestycji gospodarczych.

Mimo że ustawy precyzyjnie określają jedynie postępowanie samorządu powiatowego i wojewódzkiego względem przedsiębiorstw, należy podkreślić, iż pierwszy kontakt z lokalną działalnością gospodarczą mają gminy. Wójtowie posiadają wiedzę o wiele bardziej wnikliwą na temat szans i barier rozwojowych regionalnych branż, kondycji finansowej i strategicznych celów przedsiębiorstw, znają potrzeby lokalnych przedsiębiorców z ich terenu. Z tych przyczyn gmina musi aktywnie uczestniczyć w pobudzaniu działalności gospodarczej, tworzyć warunki restrukturyzacji i poprawy działalności przedsiębiorstw, uwzględniać ich potrzeby w strategii działań. Sukces lokalnych liderów przedsiębiorczości determinuje sukces gminy, co wykazały liczne przykłady, np.: pozyskanie inwestora francuskiego i niemieckiego pozwoliło na przeprowadzenie zmian technologicznych i organizacyjnych w Cementowni Małogoszcz i Nowiny, co wpłynęło w kluczowy sposób na wyeliminowanie problemu bezrobocia i braków infrastruktury drogowej w gminie Nowiny i gminie Małogoszcz, woj. świętokrzyskie. Zgodnie z przyjętą po wejściu do Unii Europejskiej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej organy administracji publicznej podejmują i wykonują działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości poprzez wspieranie warunków rozwoju przedsiębiorczości, szczególnie w sektorze MSP[118]. Według tego prawa samorząd terytorialny został zobligowany do wspierania przedsiębiorczości poprzez: kreowanie cech i postaw sprzyjających podejmowaniu działalności gospodarczej, usprawnianie procesów uruchamiania biznesu, kierowanie pomocy do przedsiębiorców już istniejących na rynku lokalnym lub regionalnym albo zachęcanie do tworzenia działalności gospodarczej. Można wyróżnić cztery rodzaje oddziaływań samorządu na przedsiębiorczość:

- bezpośredni wpływ poprzez tworzenie miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków, przyrost inwestycji,

[116] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), U.S.P., art. 14, § 1; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. nr 142, pkt 15, poz. 1590 z późn. zm.).
[117] Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. nr 48, art. 5 § 1, poz. 550 z późn. zm.).
[118] U.S.D.G.

- pośredni wpływ poprzez rozwiązywanie problemów zatrudnienia, przeciwdziałanie patologiom, a także budowa społeczeństwa obywatelskiego,
- efekt mnożnikowy, tzn. rozwój przedsiębiorczości generuje inne korzystne zdarzenia, np.: napływ inwestycji, wzrost inwestycji powoduje wzrost zaangażowania lokalnych zasobów,
- zmiana postaw obywateli, mieszkańcy stając się przedsiębiorcami uczą się aktywności i samodzielnego rozwiązywania problemów[119].

TABELA 7.1.

Podział instrumentów wspierania MSP przez gminy

Instrumenty	
Dochodowe	**Wydatkowe**
1) Specjalne strefy ekonomiczne, które dają możliwość zastosowania ulg preferencyjnych dotyczących podatków lokalnych w szczególności: – preferencyjne określenie stawek podatkowych, – całkowite lub częściowe zwolnienia podatkowe, – podmiotowe - indywidualne ulgi uznaniowe, – odroczenie lub rozłożenie na raty, – podmiotowe przeniesienie własności na rzecz gminy w zamian za należności podatkowe. 2) Inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne tworzące preferencje przy określaniu opłat odprowadzanych przez przedsiębiorców do budżetu gminnego: – adiacenckich, – za użytkowanie wieczyste, – czynszowe z tytułu najmu i dzierżawy, – pobieranych na mocy przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, – z tytułu rejestracji działalności gospodarczej.	1) Centra obsługi inwestora, które ułatwiają wdrożenie inwestycji infrastrukturalnych podnoszących atrakcyjność gminy. 2) Centra biznesu, które oferują wsparcie działalności funkcjonujących na terenie gmin instytucji wspierania biznesu (agencji rozwoju, inkubatora przedsiębiorczości itd.), w tym szczególnie utworzenie lub wsparcie funduszy poręczeniowo-kredytowych. 3) Jednostka promocji i kontaktu z inwestorem w gminie jako instrument informacyjno-promocyjny (zachęcają do lokowania inwestycji w gminie, np. poprzez broszury czy foldery, a także otwieranie centrów obsługi inwestora).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Osiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001, s. 67-75.

[119] *Samorząd terytorialny*…, op. cit., s. 314-320.

Gmina ma do dyspozycji różnego rodzaju instrumenty oddziaływania na przedsiębiorczość lokalną. W zasadzie każde działanie gminy ma wpływ na lokalne organizacje, gdyż w świecie globalnym gmina stała się jednym z elementów sieci[120]. W zależności od sfery działań przedsiębiorstwa, której dotyczy udzielana pomoc, wyróżnić można instrumenty: badawcze, doradcze, finansowe, informacyjne, wspieranie rozwoju i innowacyjności, edukacyjne, szkoleniowe, organizacyjne, technologiczne[121]. Klasyfikacja instrumentów według instrumentów budżetowych skutkuje podziałem na dochodowe i wydatkowe. Instrumenty związane z uszczupleniem dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego nazywane są dochodowymi, natomiast te, których zastosowanie wymaga wydatków z budżetu jednostki samorządowej, są instrumentami wydatkowymi. Gminy mają najbogatszą ofertę wykorzystania tych instrumentów szczególnie w zakresie instrumentów dochodowych.

Gminy dysponują dochodami publicznoprawnymi z podatków i opłat lokalnych, w przeciwieństwie do województw i powiatów, dlatego te ostatnie nie mają możliwości zastosowania instrumentów dochodowych. Powiaty i województwa stosują instrumenty wydatkowe, wśród których wyróżniamy:

- inwestycje jednostek samorządu terytorialnego,
- wsparcie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu,
- instrumenty informacyjno-promocyjne.

Samorządy mogą ponadto wykazać się dużą kreatywnością w zakresie tworzenia i stosowania instrumentów wsparcia bezpośredniego lub pośredniego rozwoju MSP.

Jednym z instrumentów stosowanych przez samorządy są inwestycje, które wpływają na rozwój przedsiębiorczości. Gminy inwestując w infrastrukturę drogową czy uzbrojenie terenu przyczyniają się do lepszego zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej lub regionalnej i ułatwiają przedsiębiorcom prowadzenie działalności poprzez usprawnienia transportowe, większą dostępność komunikacyjną, komfort dróg i wyższy prestiż gminy z dobrą infrastrukturą techniczną, która zwiększa atrakcyjność terenów inwestycyjnych i tworzy warunki do stałego osiedlenia się ludzi lubiących komfort, spokój, przedsiębiorców przyciąganych walorami przyrodniczymi, estetyką gmin. Specyfika działalności proprzedsiębiorczej gmin, inaczej niż przedsiębiorców, którzy zwiększają zysk, polega na poprawie warunków życia mieszkańców oraz sprzyjaniu rozwojowi sektora MSP. Dobre zarządzanie w gminie polega na współpracy z otoczeniem biznesu, stowarzyszeniami, związkami gmin, jednostkami pozarządowymi i rządowymi oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć, korzystaniu z szans związanych z dofinansowaniem z programów unijnych i rządowych. W celu realizacji wspólnych

[120] W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Osiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001, s. 8.

[121] A. Sudolska, *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw,* [w:] *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, M. Haffer (red.), Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 118 i n.

przedsięwzięć gminy mogą tworzyć związki i porozumienia, stowarzyszenia[122] z innymi gminami lub organizacjami. Istotne znaczenie ma w realizacji współpracy między gminami a przedsiębiorstwami ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, ze względu na możliwość realizacji wielu przedsięwzięć z kapitału wspólnego lub wspieranie inwestycji ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Ustawa o partnerstwie jest jak dotychczas rzadko stosowana, z powodu obaw wójtów, że ich współpraca z przedsiębiorcami mogłaby zostać zinterpretowana przez społeczeństwo jako działalność korupcyjna lub zarobkowa. Organizacja konkurencyjności gmin wymaga szerszego zainteresowania tą formą współpracy gmin i przedsiębiorstw i przełamania barier mentalnych społeczeństwa. Przełamywanie barier wymaga częstych spotkań ze społeczeństwem, wyjaśniania i tłumaczenia idei partnerstwa i pozyskania przedstawicieli wpływowych grup społecznych do popularyzacji idei partnerstwa gminy i podmiotów gospodarczych. Partnerstwo służy bowiem obopólnym korzyściom i dzięki niemu można uzyskać czterokrotnie wyższe wyniki gospodarcze niż poprzez stosowanie jakichkolwiek innych form wsparcia rozwoju gminy.

PRZYKŁAD 7.1.

Przykładem może być gmina Piekoszów (woj. świętokrzyskie), która wykorzystała szanse stworzenia partnerstwa z lokalnym przedsiębiorstwem produkcji mięsnej „Hochel" Sp. z o.o. Przedsiębiorca przeprowadzał procedury certyfikacji ISO, zakupił odpowiedni sprzęt, zmodernizował zakład pod względem technologicznym i higieny pracy, przeprowadził szkolenia pracowników, lecz pomimo tych inwestycji nie mógł otrzymać certyfikacji jakości, gdyż gmina nie posiadała w najbliższej okolicy profesjonalnej oczyszczalni ścieków produkcyjnych. Na terenie gminy panowało wysokie bezrobocie i generalnie należała ona do zacofanych w rozwoju. Gmina korzystając z partnerstwa publiczno-prywatnego zawarła porozumienie z przedsiębiorcą, iż jeśli wybudują wspólnie oczyszczalnię, to przedsiębiorca zatrudni i utrzyma zatrudnienie co najmniej 40 bezrobotnych z terenu gminy. Przedsiębiorca w porozumieniu z wójtem wystąpili we wspólnym projekcie i uzyskali dofinansowanie na oczyszczalnię w wysokości 1 mln zł. Partnerstwo zakończyło się sukcesem, zrealizowano inwestycję przy obopólnych korzyściach: przedsiębiorca uzyskał dostęp do oczyszczalni, przeprowadził certyfikację jakości, rozwijał się i wszedł z produktem na rynki niemieckie, zaś gmina zbudowała mechanizm skutecznego ograniczenia bezrobocia, dzięki czemu zwiększyły się dochody gminy z podatków ludzi zarabiających i ograniczono patologię wynikającą z krańcowego ubóstwa i braku zajęcia bezrobotnych.

Źródło: Gmina Piekoszów.

[122] U.P.S.

Wydatki budżetowe mogą wspierać przedsięwzięcia i instytucje służące rozwojowi gospodarczemu, takie jak fundusze poręczeń i gwarancji kredytowych.

W ostatnich latach wzrosła świadomość samorządów terytorialnych na temat instrumentów budowania konkurencyjności gminy. Samorządy obok lokalnych bądź regionalnych funduszy posiadają udziały w agencjach rozwoju lokalnego czy regionalnego. Instytucje te wspomagają politykę regionalną bądź lokalną i inicjatywy w zakresie przedsięwzięć gospodarczych i społecznych. Instytucje te różnią się między sobą pod względem zadaniowym, organizacyjnym i źródeł finansowania. Agencje mogą być instytucjami komercyjnymi i *non-profit* (np. fundacje).

Do instrumentów wydatkowych należą centra wspierania biznesu i ośrodki wspierania przedsiębiorczości. Gmina może wesprzeć te organizacje poprzez bezpłatne udostępnienie lokalu, dofinansowanie działalności, usprzętowienie, wspólną promocję itp. Przedmiotem działalności tych instytucji jest obsługa informacyjno-prawna przedsiębiorstw. Instytucje te należą do otoczenia biznesu, dlatego świadczą usługi doradcze i szkoleniowe względem przedsiębiorców, edukują przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków unijnych. Działania gminy na rzecz wsparcia tych instytucji przyczyniają się do budowania korzystnego klimatu dla przedsiębiorczości.

Instrumentami wydatkowymi są centra i parki technologiczne oraz inkubatory przedsiębiorczości. Kluczowym celem działalności tych instytucji jest tworzenie korzystnych warunków, mechanizmów i struktur stymulujących działalność proinnowacyjną przedsiębiorstw i przystosowanie tym samym polskich przedsiębiorstw do konkurencji na rynkach międzynarodowych. Instytucje te sprzyjają poprawie zdolności i motywacji przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce, poprzez współpracę z jednostkami naukowo-badawczymi, wyników prac badawczo-rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków.

Wszystkie instytucje otoczenia biznesu mają jedną wspólną cechę, którą jest tworzenie warunków rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz inspirowanie do zakładania innowacyjnych przedsiębiorstw. Gminy mogą pomóc organizacjom otoczenia biznesu poprzez ulokowanie ich na terenie danej gminy, zapewnić preferencyjne warunki korzystania z infrastruktury biurowej lub produkcyjnej i teleinformatycznej oraz z szeregu udogodnień (np. obsługa księgowa, wspólny marketing, doradztwo inwestycyjne i nieruchomości).

Park technologiczny jest zorganizowanym kompleksem gospodarczym, który realizuje:

- politykę wspomagania rozwoju firm innowacyjnych nastawionych na produkcję zaawansowaną technologicznie,

– optymalizację warunków transferu technologii z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej i komercjalizację rezultatów badań[123].

Inkubatory przedsiębiorczości, parki przemysłowe, centra technologiczne i innowacyjne, różnią się między sobą zakresem realizowanych funkcji, typem lokatorów i innymi cechami, ale są ważnymi instrumentami promocji innowacji i dlatego powinny być subwencjonowane z budżetów gmin, powiatów, województw.

Ostatnim instrumentem wydatkowym są działania informacyjno-promocyjne, które wpływają zachęcająco na potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych, którzy podejmując inwestycje na terenie gminy działają stymulująco na jej rozwój. Inwestorzy oprócz ograniczenia bezrobocia wnoszą liczne korzyści w postaci budowania infrastruktury drogowej, komunikacyjnej, wodociągów i kanalizacji, a także zmieniają kulturę gospodarczą i mentalność społeczną. Istnieją różne formy popularyzacji działań gminy: broszury i publikacje, zabytki kultury, filmy, kontakty z prasą, materiały multimedialne, informatory, wymiana kulturalna i gospodarcza z gminami partnerskimi polskimi i zagranicznymi, wypromowanie produktu lub lidera przedsiębiorczości lokalnej, tworzenie image gminy, powołanie lokalnych stacji telewizyjno-radiowych.

PRZYKŁAD 7.2.

Gmina Morawica powołała własną telewizję internetową, posiada kanał radiowy informacji, w Pińczowie działa miejscowy tygodnik „Głos Ponidzia", gmina Kije wydaje biuletyn informujący o terenach inwestycyjnych wystawionych na sprzedaż przez gminę.

Źródło: Gmina Morawica.

Instytucje otoczenia biznesu, takie jak: agencje rozwoju lokalnego, ośrodki doradczo-szkoleniowe, fundusze poręczeniowo-kredytowe, centra obsługi inwestorów, centra wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, sfery przemysłowe działają dla rozwoju przedsiębiorczości w gminie realizując cztery podstawowe funkcje, zgodne z trendami wzrostu konkurencyjności:

– zakładanie nowych firm,
– przyciąganie kapitałów z zewnątrz,
– wspieranie rozwoju istniejących firm,
– rozwój innowacji.

Gminy powinny przejawiać aktywność we współpracy z instytucjami pośrednio wpływającymi na sektor MSP, czyli urzędami odpowiadającymi za aktywizację zawodową i przeciwdziałanie bezrobociu. Gmina powinna wykorzy-

[123] K. Poznańska, *Parki technologiczne jako regionalny instrument wspierania innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw,* [w:] *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, B. Plawgo (red.), Wydanie Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001, s. 32-33.

stywać instrumenty związane ze stymulowaniem wykorzystania i koordynowania pomocą z funduszy unijnych, które zwiększają możliwości inwestycyjne, sprzyjają wypełnieniu zadań publicznych względem mieszkańców, wprowadzają innowacyjne i konkurencyjne zarządzanie i organizację. Obecnie ważną rolę w kreowaniu przedsiębiorczości pełni włączenie podmiotów lokalnego biznesu, przedsiębiorców i przedstawicieli organizacji nauki do wspólnej strategii konkurencyjności gmin i współpraca z nimi. Gminy powinny wykorzystywać instrumenty wsparcia nie tylko angażując się w ich finansowanie, ale przede wszystkim tworzyć spójną strategię rozwoju z uwzględnieniem wszystkich podmiotów w planowaniu przestrzennym, określać cele i pamiętać, że dobra wola urzędników jest kluczem do sukcesu współpracy międzyorganizacyjnej. Sukces organizacji określają ludzie, ich zachowanie, wartości i skłonność do współpracy, dzielenia się wiedzą. Rzeczy w postaci papierowych praw, strategii i programów są wtórne. Przedsiębiorcy to ludzie, którzy są wartościowi, aktywni, a ich zaangażowanie w pracę może służyć jako wzór dla pracowników gminy, którzy w dzisiejszej rzeczywistości powinni bardziej czuć się menedżerami niż tylko administratorami terenu.

Rozdział 8. Zarządzanie jakością w gminie

8.1. System zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego

Systemy jakości wprowadzają oprócz dużych firm urzędy administracji publicznej i samorządowej. System zarządzania jakością ma zagwarantować urzędowi i starostwu wiarygodność, status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości, przyjaznej klientowi i działającej w sposób przejrzysty. Niezależnie od niego istnieje jednak kilkanaście innych systemów, których celem jest zarządzanie nie tylko jakością, ale również bezpieczeństwem czy ochroną środowiska.

Wizyta w urzędzie nie musi i nie powinna być udręką. Urzędnicy coraz częściej sięgają po niekonwencjonalne metody załatwiania spraw w urzędzie. Popularne jest wykorzystanie Internetu, dzięki któremu sprawy biegną coraz szybciej. Urzędnicy prześcigają się również w jak najlepszym organizowaniu biura obsługi klienta, walczą o certyfikaty i środki unijne, aby poprawić i przyspieszyć pracę swoich biur.

Zarządzanie jakością jest dzisiaj potrzebne nie tylko przedsiębiorstwom. Coraz częściej systemami takimi zainteresowane są gminy, miasta, dzielnice, urzędy centralne.

Podstawowym celem wdrożenia systemu zarządzania jakością w urzędzie gminy jest zwiększenie jej sprawności w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, a przez to przejście na wyższy poziom konkurencyjności, zgodnie z definicją przyjętą we wcześniejszych rozważaniach.

Z tego wynika szereg celów i zadań dotyczących bardziej szczegółowych obszarów działalności.

Kolejnymi istotnymi celami są zwiększenie atrakcyjności gminy i dostępności urzędu dla klientów. Wdrożenie systemu jakości jest związane z opisaniem i ujednoliceniem procedur rozpatrywania spraw, co pociąga za sobą w wielu przypadkach uproszczenie i skrócenie czasu realizacji poszczególnych usług, a to stanowi jeden z determinantów atrakcyjności gminy.

Głównym celem jest poprawa jakości usług, dzięki większej sprawności organizacji. Pozostałymi celami są: poprawa wizerunku, usprawnienie trybu działania oraz wzrost motywacji.

Najpopularniejszym certyfikatem potwierdzającym wysoki poziom usług świadczonych przez administrację samorządową jest norma serii ISO 9000. System zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001:2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są realizowane w organizacji. Takie podejście pozwala na dostosowanie działania do wymagań klientów. Korzyści osiągane dzięki zastosowanemu systemowi jakości ujawniają się dopiero

po pewnym czasie od otrzymania formalnego certyfikatu – wtedy gdy system jest rozwijany z udziałem pracowników i kierownictwa. Wprowadzenie normy ISO zmienia organizację pracy urzędu. Z organizacji nastawionej tylko na spełnianie wymagań prawnych staje się on organizacją nastawioną na klienta. Ważnym elementem systemu są także pozostałe rozwiązania związane z wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Przede wszystkim chodzi o audyty wewnętrzne (sprawdzające, czy organizacja stosuje się do uzgodnionych reguł), działania korygujące i doskonalące (podejmowane dla usprawnienia systemu organizacyjnego), okresowy przegląd działania systemu. W ostatnim przypadku ustalane są także cele i polityka jakości urzędu pokazujące, co jest najważniejsze z punktu widzenia spełnienia wymagań klienta.

O ile te wszystkie 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. Wewnętrzna organizacja pracy urzędu powinna przełożyć się na lepsze, bardziej efektywne wykonywanie usług publicznych i tym samym lepszą ocenę pracy urzędu przez mieszkańców. Dowodem powinno być zwiększające się zadowolenie klientów wyrażone w badaniach satysfakcji. Oczywiście, ważne jest także stosowanie dodatkowych rozwiązań organizacyjnych, np. tworzenie biur obsługi klienta, usprawnienie systemu, lepsza komunikacja z mieszkańcami.

Norma ISO 9001 należy do rodziny norm ISO serii 9000, które są na świecie uznawane za standardy wyznaczające sposób działania przedsiębiorstwa. Dotyczy ona obszaru zarządzania jakością i odnosi się do procesów decydujących o wytworzeniu produktu albo usługi, jakich przedsiębiorstwo dostarcza swoim klientom. Norma ta określa zasady systematycznego zarządzania poszczególnymi procesami – w celu uzyskania pewności, że potrzeby i oczekiwania klientów są spełnione. Standard ten odnosi się do każdego rodzaju produkcji bądź świadczenia usług, powstających w wyniku jakichkolwiek procesów, w dowolnym miejscu na świecie.

Nowoczesne podejście do jakości wymaga od pracowników profesjonalizmu i samodzielności. Pracownicy urzędów powinni przekazywać politykę jakości organizacji osobom, które się z nią kontaktują. Za jakość jest odpowiedzialna nie tyle organizacja jako całość, ale każdy z jej urzędników. Pracownicy muszą działać w sposób mniej lub bardziej niezależny, w ramach dobrego systemu jakości i systemu zarządzania. Nacisk kładziony wcześniej na zarządzanie jakością przesuwa się na jakość zarządzania (i na pracownika). Wymaga to aktywnego podejścia ze strony kierownictwa i pracownika, oznacza konieczność określenia odpowiedzialności i kompetencji na jak najniższym szczeblu hierarchii organizacyjnej. Czytelne wskazówki lub cele dotyczące postaw pracowników muszą stanowić integralny element pełnego planu jakości. Szczególnie w tym obszarze konieczne jest wyraźne określenie sposobu, w jaki kierownictwo organizacji definiuje jakość usług.

System zarządzania jakością składa się z pięciu istotnych obszarów zarządzania, wśród których wyróżniamy: dokumentację systemu, odpowiedzialność kierownictwa, zarządzanie zasobami, realizację wyrobu, pomiary, analizę i doskonalenie.

System zgodny z normą ISO pozwala klientowi urzędu uzyskać potwierdzenie, że na każdym etapie swojej działalności organizacja dba o zapewnienie zgodności z zadeklarowanymi wymaganiami co do kwalifikacji personelu, dostawców, surowców, usług analiz, pomiarów itd. Klient lub kontrahent nie musi jednak badać dokumentów – robi to za niego uprawniona komisja jednostki certyfikującej. Standardowy czas wdrożenia systemu trwa około roku. Główną barierą jest nastawienie kierownictwa i pracowników urzędu. Zwykle praca nad wdrożeniem systemu jest poważnym wyzwaniem. Oznacza zmianę sposobu pracy, opanowanie nowych narzędzi działania. Niezwykle ważne jest wsparcie kierownictwa urzędu – bez tego nawet najlepiej skonstruowany system nie będzie prawidłowo funkcjonował. System według normy ISO powinien także stać się integralnym elementem całego systemu zarządzania w urzędzie.

Wdrożenie systemu zarządzania jakością zwiększa wydajność pracy poprzez fakt wyznaczenia poszczególnym pracownikom ich celów oraz odpowiedzialności.

Certyfikacja przeprowadzona przez akredytowaną jednostkę gwarantuje, że pracownicy urzędu są zaangażowani w ciągłą poprawę jakości oraz poświęcają uwagę spełnianiu wymagań klientów. Dodatkowo certyfikacja potwierdza istnienie efektywnego systemu zarządzania jakością, uznanego przez niezależnego audytora za zgodny z międzynarodowym standardem. Aby otrzymać certyfikat zarządzania jakością ISO 9001, należy określić cele dotyczące jakości oraz ich umiejscowienie w polityce danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto należy stworzyć politykę jakości określającą zakres systemu i stworzyć udokumentowane procedury oraz rozpocząć audyty wewnętrzne, aby zbadać, czy system funkcjonuje poprawnie. W tym zakresie firmę wspomagają doradcy, którzy najlepiej potrafią ocenić sytuację samorządu i właściwie zinterpretować wymagania normy. W momencie, w którym wszystkie wymagania ISO 9001 są spełnione, nadchodzi czas na audyt zewnętrzny. Powinien on być przeprowadzony przez niezależną akredytowaną jednostkę. Audytorzy przysłani przez tę jednostkę dokonują najpierw przeglądu istniejących procedur oraz instrukcji (przegląd dokumentacji). Ten proces obejmuje ocenę tego, czy w jednostce samorządu terytorialnego ma miejsce ciągła poprawa jakości oraz pozwala na stwierdzenie, czy wyznaczone cele są wykonalne. Audyt wstępny jest wykonywany przez konsultantów i audytorów posiadających kwalifikacje audytorów systemów jakości według procedury jednostki certyfikującej. Celem audytu jest określenie, w jakim stopniu system zarządzania organizacją odpowiada kryteriom certyfikacji. Po jego zakończeniu sporządzany jest raport opisujący stosowane standardy zarządzania jednostką samorządu w kontekście wymogów normy, w tym m.in. relacji z klientami (orientacja na klienta, analiza potrzeb, badanie satysfakcji), a także system komunikacji wewnętrznej w urzędzie, uwzględnianie wymogów

rozwoju i doskonalenia, sprawność i skuteczność istniejącego systemu decyzyjnego oraz relacje z otoczeniem. Ponadto raport zawiera procentowe określenie zgodności funkcjonującego systemu organizacyjnego z wymaganiami PN-EN ISO 9001:2001.

Kolejnym etapem są szkolenia dla kadry kierowniczej i wybranych pracowników. W trakcie tych szkoleń samorządowcy poznają podstawy zarządzania jakością w organizacji. Wtedy jest również przedstawiony proces opracowania i wdrażania systemu jakości. Jest to oceniane w kolejnym etapie certyfikacji, podczas audytu certyfikującego. Dokonywana jest wówczas ocena, czy osoby wykonujące poszczególne czynności stosują się do procedur i wyznaczonych celów oraz czy odpowiednie zapisy są utrzymywane. Po zakończeniu pomyślnie przeprowadzonego audytu wydawany jest certyfikat. W trakcie jego obowiązywania przeprowadzane są audyty przeglądowe, których zadaniem jest sprawdzenie, czy system wciąż działa.

Nowa rodzina norm ISO 9000 (po nowelizacji) składa się z czterech norm podstawowych:

- ISO 9000:2005 *Quality management systems – Fundamentals and vocabulary* (odpowiednik krajowy – PN-EN ISO 9000:2006 Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia);
- ISO 9001:2000 *Quality management systems – Requirements* (odpowiednik krajowy – PN-EN ISO 9001:2001 Systemy zarządzania jakością – Wymagania);
- ISO 9004:2000 *Quality management systems – Guidelines for performance improvements* (odpowiednik krajowy – PN-EN ISO 9004:2001 Systemy zarządzania jakością – Wytyczne doskonalenia funkcjonowania);
- ISO 19011:2002 *Guidelines on Quality and/or Environmental Management Systems Auditing* (odpowiednik krajowy – PN-EN ISO 19011:2003 Wytyczne dotyczące audytowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego) oraz norm, specyfikacji technicznych i raportów technicznych wspomagających normy podstawowe, zawierających wytyczne dotyczące specyficznych zagadnień w ramach systemu zarządzania jakością.

Elementy wdrożenia systemu zarządzania:

Podjęcie decyzji. Główny wysiłek wdrożenia systemu zarządzania jakością spoczywa na kierownictwie urzędu. Ponieważ systemy nie zawierają gotowych, modelowych rozwiązań, samorządowcy sami muszą wypracować rozwiązania systemowe, w oparciu o określone standardy. Pierwszym krokiem może być więc przeczytanie egzemplarza normy i zapoznanie się z postawionymi wymaganiami. Na tym etapie kierownictwo może zdecydować, czy wdrożenie i certyfikacja systemu przyniesie korzyść. Następnie musi podjąć decyzję o rozpoczęciu wdrażania systemu. W tym celu powinien zostać wyznaczony pracownik lub specjalny zespół do opracowania, wdrożenia i rozwijania systemu zarządzania.

Sporządzenie harmonogramu. Urząd musi samodzielnie ustalić harmonogram działań i stworzyć określoną wymaganiami normy księgę jakości. W księdze powinien znaleźć się dokładny opis specyfiki urzędu i najlepsze rozwiązania, zastosowane, żeby konsekwentnie spełniać oczekiwania klienta. W księdze powinny zostać również określone standardy postępowania w każdej sytuacji. Następnie należy opracować i wdrożyć w życie procedury systemu przewidzianego w danej normie.

Powołanie audytorów. Kiedy procedury postępowania zostaną wdrożone, należy powołać audytorów wewnętrznych, odpowiedzialnych za nadzorowanie i sprawdzenie systemu. Po przeprowadzaniu całej serii audytów i po upewnieniu się, że całość systemu działa w praktyce bez zarzutu, urząd może rozpocząć proces certyfikacyjny.

Uzyskanie certyfikatu. Samorząd, który wdrożył system zarządzania jakością, zgłasza się do jednostki certyfikującej z odpowiednim wnioskiem o wydanie certyfikatu. Firma certyfikująca sporządza szczegółowy katalog pytań dotyczących specyfiki działalności przedsiębiorstwa i obszaru, w którym przedsiębiorstwo działa. Jednostka certyfikująca może też przeprowadzić audyt wstępny, który jest nieobowiązkowy i może zostać przeprowadzony na życzenie przedsiębiorstwa. Celem tego audytu jest identyfikacja obszarów niezgodności. Audyt wstępny daje pewność, że cała późniejsza procedura zakończy się pomyślnie. Firma certyfikująca dokonuje oceny dokumentacji systemowej pod kątem wprowadzenia odpowiednich procedur przewidzianych w normie.

Następnie przeprowadzany jest audyt certyfikacyjny. Audytorzy badają elementy działania systemu we wszystkich komórkach organizacyjnych, przeglądają materiały, które wiążą się z tym systemem, przeprowadzają wywiady z pracownikami dotyczące zarządzania jakością w firmie. Na tej podstawie podejmują decyzję o przyznaniu certyfikatu. Po przyznaniu certyfikatu ISO rozpoczyna się etap nadzorczy, który polega na corocznej kontroli funkcjonowania całego systemu. Po trzech latach przeprowadzany jest audyt recertyfikujący, przedłużający ważność certyfikatów.

8.2. Dofinansowanie europejskie

Fundusze strukturalne na lata 2007-2013, umożliwiać będą finansowanie projektów, których rezultatem ma być poprawa funkcjonowania urzędów oraz poprawa jakości obsługi w urzędzie. Nowoczesna infrastruktura komunikacyjna i informatyczna oraz systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędów spowodują polepszenie usług świadczonych przez urzędy administracji publicznej.

Na poziomie krajowym realizowane będą przedsięwzięcia o strategicznym znaczeniu, których wykonanie ma w znaczący sposób przyczynić się do rozwoju

społeczno-gospodarczego kraju. Na liście projektów uznanych za najważniejsze dla realizacji zadań związanych z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego i budową elektronicznej administracji znalazły się m.in. takie przedsięwzięcia, jak: e-Podatki (45 mln euro), Platforma usług elektronicznych dla klientów ZUS (30 mln euro), Informatyzacja wydziałów ksiąg wieczystych (10,3 mln euro), Scentralizowana informacja o działalności gospodarczej (8 mln euro). Podobne projekty kluczowe dla rozwoju regionu przygotowano na poziomie województw. I tak np. w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego w ramach Priorytetu II Przyspieszenie e-Rozwoju Mazowsza planuje się realizację projektu rozwoju elektronicznej administracji w samorządach województwa. Ponadto jednostki samorządów terytorialnych będą mogły ubiegać się – przystępując do konkursów – o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Dzięki dotacji uzyskanej w ramach Poddziałania 5.2.1. Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej – możliwe będzie zwiększenie dostępności, polepszenie organizacji pracy urzędu oraz jakości usług publicznych.

Priorytetowo traktowane są usprawnienia, których rezultatem będzie poprawa obsługi klienta w urzędzie, mająca wymierny efekt np. we wprowadzeniu standardów obsługi klienta, uproszczeniu procedur wewnątrz urzędu czy skróceniu czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy.

Kolejną szansą na ułatwienie oraz skrócenie czasu obsługi interesantów są możliwości, jakie oferuje Działanie 2.2. Rozwój e-usług. Rozwój zarządzania terytorium nastąpi w oparciu o elektroniczne platformy dla zintegrowanego systemu wspomagania zarządzania na poziomie regionalnym i lokalnym. Planowane jest powstanie publicznych punktów dostępu do Internetu oraz innych usług społeczeństwa informacyjnego powiązanych z serwisem informacyjno-komunikacyjnym. Wsparciu podlegać będą inicjatywy związane z wprowadzeniem do administracji publicznej elektronicznego systemu usług dla mieszkańców i przedsiębiorców oraz elektronicznego obiegu dokumentów z wykorzystaniem podpisu elektronicznego. Elektroniczny system obiegu dokumentów umożliwia również interesantom bieżące monitorowanie etapu postępowania administracyjnego, na którym obecnie znajdują się dokumenty rozpatrywane przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

8.3. Elektroniczna komunikacja z petentem

Załatwianie spraw w urzędzie w sposób tradycyjny wiąże się z wypełnianiem wielu formularzy, załączaniem dokumentów, a czasem także z koniecznymi opłatami. W e-urzędzie papierowy formularz zostanie zastąpiony formularzem *html*. W tym formularzu petent wprowadzi swoje dane, treść wniosku oraz inne informacje związane ze sprawą. Taki formularz zostanie poddany odpo-

wiedniej walidacji, czyli sprawdzeniu pod względem kompletności, formatu oraz poprawności wprowadzonych danych. Po poprawnej weryfikacji formularz trafi do systemu urzędu i umieszczony zostanie w bazie modułu procedur elektronicznych, co pozwoli na zainicjowanie sprawy po stronie urzędu. Po przyjęciu przez system formularza użytkownik otrzyma informację zwrotną z potwierdzeniem oraz numerem sprawy. Numer ten jest generowany *on-line*, automatycznie przez system na podstawie informacji powiązanych ze wzorem formularza. Identyfikator sprawy umożliwia petentowi śledzenie jej statusu poprzez przeglądarkę internetową. Urzędy samorządowe coraz częściej w celu usprawnienia obsługi petenta sięgają do rozwiązań internetowych. Za pomocą serwisu e-urząd oferowane są petentom m.in. następujące usługi:

- wyszukiwanie pism i spraw – możliwość sprawdzania stanu pisma i/lub sprawy drogą elektroniczną;
- składanie pism – możliwość złożenia drogą elektroniczną dokumentów (pism), które mogą zainicjować daną sprawę w urzędzie.

Każde pismo przychodzące lub wychodzące z urzędu, a także każda sprawa, która jest zapoczątkowana przez pismo inicjujące, mają swój unikalny numer (w przypadku pism) lub znak (w przypadku spraw). Pismo wpływające (dostarczone przez petenta) otrzymuje numer, dzięki któremu – za pomocą tego serwisu i tej usługi – petent może sprawdzić stan sprawy zainicjowanej przez to pismo. Znając natomiast znak sprawy, petent może sprawdzić stan sprawy i jej historię. Ponadto usługa ta daje możliwość sprawdzania stanu przesyłek internetowych (e-dokumentów) przesłanych do urzędu za pomocą tego serwisu. Jeśli dana przesyłka internetowa zainicjowała sprawę, wyszukiwarka wskaże również ewentualne powiązania ze sprawą, aby można było zobaczyć, jaki jest stan realizacji tej sprawy.

Usługa składania pism daje interesantowi możliwość złożenia dokumentów do urzędu w formie elektronicznej. Przesyłane dokumenty powinny być zapisane w ogólnodostępnych formatach plików, np. pdf (Adobe), doc (Word Document), rtf (Riche Text), txt (czysty tekst) itp. Ponadto usługa ta umożliwia dołączanie do dokumentów składanych drogą elektroniczną podpisów elektronicznych. Do każdego załączanego dokumentu można dołączyć dowolną liczbę podpisów elektronicznych. E-urząd, czyli moduł elektronicznych procedur urzędowych, służyć ma zwiększeniu efektywności działania administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości pracy administracji. Elektroniczne procedury urzędowe mają uprościć załatwienie spraw w urzędach administracji publicznej oraz umożliwić uzyskanie na ich temat informacji poprzez wykorzystanie sieci Internet. Innymi słowy, każdy obywatel przy pomocy e-urzędu ma możliwość załatwienia swoich spraw bez potrzeby udawania się do właściwego urzędu.

Wypełnienie formularza będzie wymagało od petenta wcześniejszego zarejestrowania się w e-urzędzie. Założenie konta pozwoli później na automatyczne wypełnianie niektórych pól formularzy wniosków na podstawie danych z profilu petenta. Również dzięki skojarzeniu złożonych wniosków z kontem petent bę-

dzie mógł na bieżąco przeglądać postępy obsługi poszczególnych zainicjowanych przez siebie wniosków. Po założeniu sprawy petent będzie mógł śledzić na bieżąco jej stan.

Dalsze kontakty między interesantem i urzędem mogą odbywać się poprzez przeglądarkę internetową (sprawdzanie stanu wniosku, prośby o dodatkowe wyjaśnienia, wezwanie do uzupełnienia, informacja o odbiorze decyzji/dokumentu).

Wreszcie innym dobrym rozwiązaniem poprawiającym system obsługi jest wprowadzenie anonimowych ankiet, które wypełnialiby petenci. Dzięki ankietom można się dowiedzieć, czy potrzebne jest rozszerzenie działalności biura obsługi interesanta o dodatkowe stanowisko, ze względu na duże kolejki, czy może potrzebna będzie wydłużona praca kasy urzędu. W anonimowej ankiecie klienci urzędu mogą wyrazić swoją opinię na temat kompetencji i organizacji pracy urzędników, systemu informacyjnego oraz przedstawić swoje propozycje poprawy jakości usług.

8.4. Korzyści z wdrożenia systemu zarządzania jakością ISO

Korzyści wewnętrzne: uporządkowanie całego obszaru zarządzania urzędem, kompetencji, zadań, odpowiedzialności i uprawnień, ustalone formy sprawowania nadzoru i kontroli, zidentyfikowane kanały informacji, prawidłowa komunikacja z pracownikami, ustalone procedury postępowania, stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników dzięki ustalonym metodom naboru, adaptacji i szkolenia, właściwy dobór pracowników do realizowanych zadań, obiektywna ocena ich pracy i docenianie pracowników, prawidłowa współpraca i współdziałanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi w urzędzie, istnienie prawidłowej, adekwatnej dokumentacji potwierdzającej funkcjonowanie systemu, wspólna odpowiedzialność pracowników urzędu za jego sprawność funkcjonowania i ciągła mobilizacja do dążenia do poprawy jakości.

Korzyści zewnętrzne: wzrost zaufania do urzędu poprzez jego potwierdzoną zewnętrznie zgodność funkcjonowania z wymaganiami normy, wzrost zadowolenia podmiotów zewnętrznych z funkcjonowania urzędu, lepsza komunikacja, skuteczna współpraca z otoczeniem zewnętrznym, kształtowanie obiektywnego, poprawnego wizerunku urzędu na zewnątrz oraz jego promocja i promocja danego samorządu, zwiększenie poziomu zadowolenia klienta z kontaktu z pracownikami starostwa, urzędu, bieżąca optymalizacja procesów, z praktycznym uwzględnieniem przepisów i wymagań prawnych (np. praktyczne stosowanie przez pracowników ustawy o ochronie danych osobowych).

PRZYKŁAD 8.1.

Harmonogram wdrażania systemu zarządzania jakością w gminie Nędza

Od września 2001 roku w Urzędzie Gminy trwają prace związane z wdrażaniem systemu jakości, czego pierwszym krokiem był wybór modelu systemu jakości, który będzie opracowany i realizowany w urzędzie, jak również nawiązanie współpracy z firmą konsultingową pomocną przy opracowaniu systemu jakości. Rozpoczęcie prac związanych z wdrożeniem systemu zarządzania jakością zostało przyjęte uchwałą Rady Gminy Nędza.

We wrześniu 2001 roku przeprowadzono szkolenia personelu, których zadaniem było uświadomienie pracownikom oraz kadrze kierowniczej konieczności wdrożenia norm ISO, przedstawienie zasad i etapów, które występują przy opracowaniu i wdrażaniu norm ISO oraz zapoznanie uczestników z różnymi aspektami problematyki jakości.

W okresie od września do grudnia 2001 roku trwało opracowanie dokumentacji systemu, na co złożyły się procedury i księga jakości. Dla potrzeb urzędu opracowano 11 procedur, w których uregulowane zostały kwestie wewnętrzne związane z organizacją pracy (m.in. obieg korespondencji, szkolenia pracowników, zamówienia publiczne, Urząd Stanu Cywilnego).

W styczniu 2002 roku trwało wdrażanie procedur i księgi jakości, zatwierdzona została zarządzeniem Wójta Gminy Polityka i Misja Urzędu Gminy w Nędzy, przeszkolono 7 audytorów wybranych spośród pracowników urzędu, którzy po zdanym egzaminie uzyskali kompetencje do przeprowadzania audytów wewnętrznych.

W lutym 2002 roku przeprowadzono pierwsze audyty wewnętrzne obejmujące wszystkie procesy zachodzące w Urzędzie Gminy, objęte systemem. W wyniku audytów wykazane zostały niezgodności, które następnie zostały usunięte przez opracowanie i wdrożenie działań korygujących.

W marcu 2002 roku wystąpiono do jednostki certyfikującej z wnioskiem o certyfikację. Przeprowadzono także przegląd kierownictwa, podczas którego dokonano analizy wyników audytów wewnętrznych, wykonywanych i prowadzonych działań korygujących oraz reklamacji usług świadczonych przez urząd. Ponadto ustalono niezbędne wielkości wskaźników służących do monitorowania podstawowych procesów oraz dokonano analizy wyników badań zadowolenia strony ze świadczonych usług przez urząd. Wynikiem przeprowadzonego przeglądu przez kierownictwo było opracowanie planu poprawy jakości.

W maju 2002 roku przesłano niezbędną dokumentację do jednostki certyfikującej.

W dniach od 10 do 11 czerwca 2002 roku przeprowadzono audyt certyfikujący.

Źródło: Urząd Gminy w Nędzy

Podsumowując, projektowanie systemu zarządzania jakością w urzędzie można wykorzystać do usprawnienia już istniejących procesów. Wdrożenie SZJ wymaga przygotowania do wprowadzenia zmian, dzięki czemu można przeprowadzić w systemie poprawki, które usprawnią działanie organizacji. Wprowadzanie zmian po zakończeniu wdrażania systemu i utrwaleniu zmian w organizacji może być trudne i wiąże się z niechęcią pracowników do kolejnych zmian w procesach oraz nierzadko z dużymi spadkami efektywności pracy.

Rozdział 9. Zarządzanie usługami społecznymi

9.1. Przedszkola samorządowe

Ustawa o samorządzie terytorialnym[124] określa charakter działalności gminy jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mieszkańców. W myśl przepisów tej ustawy, do zadań własnych gminy należą sprawy oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych.

Odpowiedzialna za usługi publiczne władza w gminie to co najmniej dwa podmioty: organ uchwałodawczy – rada gminy, a w niej komisje (szczególnie ważna komisja zajmująca się oświatą) oraz organ wykonawczy, jakim jest zarząd gminy, a w szczególności członek zarządu odpowiedzialny za funkcjonowanie oświaty w gminie oraz – z reguły podległe mu bezpośrednio służby. Gminy rozumieją prowadzenie placówek oświatowych jako konieczność finansowania na swoim terenie działań wynikających z przepisów zawartych w ustawie o systemie oświaty oraz odpowiednich aktach wykonawczych.

Zakres działania władz gminnych, określony między innymi w rozdziale trzecim ustawy samorządowej, sprzyja określaniu lokalnej polityki edukacyjnej, ustalaniu kierunków rozwoju oświaty, określaniu priorytetów oraz zasad finansowania zarówno działalności dydaktyczno-wychowawczej szkół, jak i zasad utrzymania oraz rozwoju bazy.

Kształtowanie polityki edukacyjnej, coraz częściej w gminach obserwowane[125], wymaga większej aktywności zarówno radnych, jak i podmiotów z urzędu odpowiedzialnych za prowadzenie oświaty w danej gminie.

Znaczenie oświaty w gminie jest i pozostanie priorytetowe. Dzieje się tak z co najmniej trzech istotnych względów:

- oświata będzie zawsze konsumentem dużej części budżetu gminy,
- korzystne i widoczne zmiany w oświacie gminnej są znaczącym czynnikiem pozyskiwania wyborców – rodziców (a jest to w każdej gminie duży elektorat),
- oświata stanowi dla gminy wielką szansę rozwoju cywilizacyjnego.

Okazuje się, że istotnych problemów gminy bez oświaty rozwiązać się nie da. Podstawą opracowania polityki oświatowej w gminie jest ogólna koncepcja rozwoju cywilizacyjnego gminy, określająca kierunki jej rozwoju społeczno-gospodarczego. Polityka oświatowa gminy ponadto powinna uwzględniać:

---

[124] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. art. 7, ust. 1, pkt 8, nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

[125] I. Dzierzgowska, *Dyrektor w zreformowanej szkole*, Wydawnictwa Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2000, s. 4.

- politykę oświatową państwa (np. w zakresie powszechności i dostępności nauczania, wykształcenia nauczycieli, reform oświatowych),
- oczekiwania klientów oświaty gminnej (np. kształcenia umiejętności, które pozwolą młodzieży znajdować zatrudnienie na lokalnym rynku pracy, co jest oczekiwaniem zarówno uczniów, rodziców, jak i pracodawców),
- potrzeby rozwojowe placówek oświatowych w gminie[126].

Tworzenie polityki oświatowej jest zatem uzależnione od uzyskania bardzo wielu istotnych informacji. Zdefiniować ją można jako rozpoznawanie lokalnych potrzeb i możliwości w dziedzinie oświaty, w celu tworzenia odpowiednich warunków finansowych, administracyjnych i organizacyjnych służących wielostronnemu rozwojowi młodego pokolenia mieszkańców gminy. Polityka oświatowa w gminie nie może być dziełem wąskiej grupy ludzi.

Polityka oświatowa gminy może powstać jedynie w wyniku:

- wyartykułowania oczekiwań społecznych wobec oświaty,
- stworzenia społecznie akceptowanej koncepcji zmian w oświacie gminnej z zapewnieniem finansowego i organizacyjnego wsparcia,
- pozyskiwania jak największej liczby sojuszników w realizacji koncepcji zmian,
- w miarę częstego mierzenia jakości wprowadzanych w oświacie zmian.

Materialnym dokumentem polityki oświatowej gminy jest uchwała rady gminy, która staje się formalną i obowiązującą podstawą do opracowywania wszelkich programów, projektów, koncepcji, uregulowań itd. dla wszystkich osób i instytucji zainteresowanych i wprzęgniętych w realizację gminnej polityki oświatowej.

Użyte sformułowanie „klient oświaty gminnej”[127] ma sprowokować do pomyślenia o oświacie jako pewnej specjalnej usłudze oferowanej podobnie jak inne usługi. Nauczyciele często odrzucają jednak relację usługodawca – klient w odniesieniu do własnej profesji, twierdząc, że np. rodzice nie mając wykształcenia pedagogicznego nie powinni wypowiadać się na temat sposobu edukowania ich dzieci, a tym bardziej stawiać wymagania szkołom. Dzisiaj jakość także w edukacji często rozumiana jest jako osiągnięcie zadowolenia klienta, a więc spełnianie jego oczekiwań.

Oczekiwania rodziców są jednym z najważniejszych czynników, które należy brać pod uwagę tworząc gminną politykę oświatową. Oprócz rodziców jest jednak w gminie wielu innych klientów oświaty:

- wójt,
- dyrektorzy szkół i innych placówek oświatowych,
- Kościół,
- lokalna administracja i radni,

[126] Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
[127] D. Elsner, *Doskonalenie kierowania placówką. Wokół nowych pojęć i znaczeń,* Wydawnictwo Mentor, Chorzów 1999, s. 78.

- nauczyciele,
- pracodawcy,
- uczniowie.

A spoza granic gminy jeszcze państwo, administracja wojewódzka, stowarzyszenia regionalne.

Kluczowym momentem w procesie tworzenia polityki oświatowej gminy jest dostrzeżenie klientów oświaty gminnej jako jednoczesnych sojuszników tej oświaty[128]. Sojuszników trzeba jednak pozyskiwać, najlepiej przez uświadomienie im własnych korzyści, jakie odniosą działając i współdziałając na rzecz dobra oświaty lokalnej. Strategia tworzenia polityki oświatowej w gminie ma im te korzyści wyraźnie przedstawić.

Pierwszą korzyścią jest możliwość uczestnictwa w ważnej misji społecznej.

Po drugie istotne jest stworzenie warunków do samorealizacji zawodowej oraz osobistej satysfakcji z podjętego działania na rzecz oświaty.

Po trzecie wszystkie instytucje i osoby uczestniczące w tworzeniu i realizowaniu gminnej polityki oświatowej otrzymać muszą moralne, organizacyjne i materialne wsparcie.

Efektem tworzenia polityki oświatowej gminy powinno być wspólne określenie przez wszystkich klientów oświaty[129] w gminie uzgodnionych kierunków działania na rzecz lokalnej edukacji. Wyznaczenie tych podstawowych, szeroko podzielanych celów jest koniecznym warunkiem powodzenia w późniejszym realizowaniu polityki oświatowej.

Zbieranie wielostronnej informacji od klientów oświaty jest niezbędnym warunkiem tworzenia w gminie trafnej polityki oświatowej. Jeśli taka informacja nie będzie zbierana, to polityka oświatowa w gminie będzie jedynie uszczegółowieniem polityki oświatowej państwa oraz efektem intuicyjnych przekonań gminnych pracowników oświatowych.

Istnieje też znaczne prawdopodobieństwo, że bez zbierania informacji od klientów oświaty gminnej, polityka gminy w tej dziedzinie ograniczona zostanie do administrowania oświaty. Administrowanie musi być rzecz jasna sprawne i jego jakość ma znaczenie dla sukcesu oświaty lokalnej. Nie może ono jednak zastąpić polityki oświatowej.

O powodzeniu lokalnej polityki oświatowej zadecydują nauczyciele i dyrektorzy placówek oświatowych. Stąd istotnego znaczenia nabiera motywowanie pracowników oświaty gminnej.

Najprostszą formą są nagrody czy chociażby list gratulacyjny władz gminy[130]. Mocno motywują dodatki finansowe dla nauczycieli i dyrektorów aktywnie i skutecznie realizujących programy edukacyjne zatwierdzone w ramach realizacji lokalnej polityki oświatowej.

---

[128] C.R. Rogers, *Terapia nastawiona na klienta,* Thesaurus – Press Juniorzy Gospodarki, Wrocław 1991, s. 67.

[129] D. Elsner, *Doskonalenie kierowania…*, op. cit., s. 34.

[130] *Edukacja i reforma: dyrektor i szkoła: wspomaganie rozwoju ucznia*, K. Polak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 49.

Wszystkie powyższe elementy zarządzania usługami publicznymi, m.in. polityki oświatowej, są jednym z głównych elementów organizowania rozwoju lokalnego.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jednym z obszarów zaspokajania tych potrzeb zgodnie z ustawą o systemie oświaty[131] jest m.in. zakładanie, prowadzenie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej oraz innych form wychowania przedszkolnego. Oznacza to, że każda gmina ma obowiązek na swoim terenie utrzymywać przedszkole, które zapewni realizację prawa do opieki przedszkolnej dla wszystkich dzieci mieszkających w danej gminie. Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat (w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor może przyjąć do przedszkola już dziecko 2,5-letnie). W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko nawet do 10. roku życia.

Samorząd nie ma obowiązku przyjmować do przedszkola dzieci z terenu innych gmin, nawet odpłatnie. Teoretycznie gmina może zrezygnować z prowadzenia przedszkola samorządowego, jeżeli potrzeby mieszkańców w tym zakresie są zaspokajane w inny sposób.

Na przykład rodzice mogą posyłać swoje dzieci do przedszkoli w innej miejscowości lub do przedszkoli niepublicznych, ale wtedy gmina ma obowiązek zapewnić bezpłatny transport i opiekę w przedszkolu w innej miejscowości[132].

Zadania związane m.in. z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych oraz innymi formami edukacji przedszkolnej) i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach integracyjnych nie są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te finansowane są z dochodów gmin, głównie z dochodów własnych[133].

Ustawa o systemie oświaty nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku ponoszenia kosztów uczęszczania dzieci – mieszkańców danej gminy – do przedszkoli prowadzonych przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby zainteresowane gminy zawierały porozumienie w przypadku realizowania przez takie dziecko wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu lub w innej publicznej formie wychowania przedszkolnego prowadzonych przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Z praktyki wiadomo, że porozumienia tego typu są zawierane dość często.

---

[131] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, (Dz. U. z 2004 r. art. 5 ust. 5, nr 256 poz. 257 z późn. zm.).

[132] *Jak planować rozwój placówki oświatowej? Teoria i praktyka,* D. Elsner (red.), Wydawnictwo Mentor, Chorzów 2003, s. 39.

[133] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, art. 28 ust. 5, poz. 1966 z późn. zm.).

Nałożenie obowiązku zawierania porozumienia w przedmiocie zwrotu przez gminę, która jest miejscem zamieszkania dziecka, kosztów jego utrzymania w przedszkolu publicznym (lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego) prowadzonym przez inną jednostkę samorządu terytorialnego, mogłoby spowodować zbyt daleko idącą dowolność w wyborze miejsca realizacji wychowania przedszkolnego przez rodziców. Na przykład gminy uboższe, mające na swoim terenie miejsca w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, musiałyby zwracać wydatki bieżące ponoszone na dziecko gminie bogatszej, którą dowolnie wybierze rodzic.

Jednym z głównych zamierzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej, planowanych na lata 2009-2011, jest upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat zarówno na terenach wiejskich, jak i miejskich, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Bardzo ważne jest budowanie wśród rodziców, nauczycieli oraz samorządów lokalnych i organizacji obywatelskich przekonania o znaczeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, prawne, finansowe i programowe wsparcie tworzenia innych form wychowania przedszkolnego oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W tym okresie planowane jest szybkie i znaczące podniesienie wskaźnika dzieci (w tym dzieci wiejskich) objętych wychowaniem przedszkolnym.

Aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego polega na dofinansowaniu ze środków budżetu państwa działań dotyczących m.in. tworzenia i prowadzenia innych form wychowania przedszkolnego, podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, których cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Program przewiduje zaangażowanie w pomoc edukacyjną dla uczniów zarówno środków jednostek samorządu terytorialnego i środków organizacji, jak i środków pochodzących z budżetu państwa.

Za środki własne uważany będzie nie tylko wkład finansowy, ale także wkład osobowy oraz rzeczowy. Do każdych 30 gr przeznaczonych ze środków własnych przez jednostkę samorządu terytorialnego lub organizację na realizację przyjętego programu dokładane będzie 70 gr z budżetu państwa.

Obecnie edukacja sześciolatków również jest finansowana jako zadanie własne gminy, tak jak przedszkola. Po planowanym obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej.

Zadania dotyczące edukacji przedszkolnej są również współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki" 2007-2013. Szczegółowy opis Priorytetu IX PO KL w ramach działania 9.1.: Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wy-

sokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty przewiduje różne obszary wsparcia w zakresie edukacji przedszkolnej.

W poddziałaniu 9.1.1.: Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, przewiduje się projekty konkursowe dotyczące:

- tworzenia przedszkoli (w tym również uruchamiania innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich);
- wsparcia istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) przyczyniających się do zwiększonego uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym (np. wsparcie dla placówek zagrożonych likwidacją, wydłużenie godzin pracy placówek, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie dodatkowego personelu itp.);
- opracowania i realizacji kampanii informacyjnych promujących edukację przedszkolną.

Po tym, jak ograniczono finansowanie gmin, w latach 1990-2001 zamknięto ponad 30% przedszkoli. Obecnie zapotrzebowanie na przedszkola gwałtownie rośnie, wzrasta również liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Jeżeli nie nastąpią zmiany dotyczące finansowania, istnieje zagrożenie, że samorządy zaczną oszczędzać na przedszkolach.

MEN planuje, że w najbliższych dwóch latach liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym wzrośnie do 60%, nie tylko dzięki tradycyjnym przedszkolom, ale także punktom i zespołom przedszkolnym, czyli tzw. innym formom wychowania przedszkolnego.

Według stanowiska rządowego, gminy już dostają dotację celową na sześciolatki w szkole, a od 2011 roku edukacja sześciolatków będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy jako organy prowadzące uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach dla dzieci od 3 do 5 lat.

Dobrze się stało, że reforma obniżania wieku szkolnego została rozłożona w czasie, gdyż samorządy, jak i budżet państwa mogą się do tej operacji lepiej przygotować.

9.2. Szkoły w gminie

Zgodnie z wcześniej już wspomnianą ustawą o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą sprawy oświaty, w tym szkoły podstawowe i gimnazja. Władze samorządowe z reguły nie traktują prowadzenia placówek oświa-

towych jako konieczności wynikającej z przepisów, ale jako celowe działania sprzyjające rozwojowi polityki edukacyjnej swojej gminy[134].

Władze samorządowe oddziałują na lokalną politykę oświatową głównie poprzez:

- kształtowanie budżetu gminy;
- przyjmowanie uchwał dotyczących zmian sieci szkół, a także kierunków oraz ogólnej strategii rozwoju oświaty na terenie gminy;
- organizację konkursów oraz powoływanie dyrektorów szkół[135].

Kształtowanie wydatków na funkcjonowanie oświaty pozwala wzmacniać bazę dydaktyczną oraz dotować ofertę edukacyjną gminy. Kształtowanie sieci szkół pozwala na racjonalizację wydatków, a także uzyskanie lepszych warunków pracy uczniów i nauczycieli.

Bardzo ważnym elementem zarządzania oświatą przez władze samorządowe jest organizacja oraz prowadzenie konkursów na dyrektorów.

O losach poszczególnych placówek oświatowych decydują przede wszystkim rady pedagogiczne, ale także społeczne organy szkół: samorząd uczniowski skupiający ogół uczniów danej placówki oraz rada rodziców, stanowiąca reprezentację ogółu rodziców uczniów danej szkoły.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 25 lipca 1998 r. wprowadza możliwość tworzenia rad oświatowych działających przy radzie gminy. Znaczną rolę w funkcjonowaniu oświaty odgrywają również związki zawodowe zrzeszające nauczycieli, a przede wszystkim Związek Nauczycielstwa Polskiego oraz Związek Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność". Gminy mogą zawierać z nauczycielskimi związkami zawodowymi ponadzakładowe układy zbiorowe pracy dla nauczycieli[136].

Ważnym elementem zarządzania szkołami w gminie jest współpraca z administracją rządową, a w szczególności kuratorium oświaty, które sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami[137], w tym także uczestniczy w dokonywaniu wspólnej z samorządem oceny dyrektora szkoły. Jednym z podstawowych warunków niezbędnych dla stworzenia poprawnych relacji na linii gmina – kuratorium jest jasne zdefiniowanie kompetencji obu stron. Przewidziane prawem zadania kuratora dotyczą przede wszystkim: legalizowania bądź uchylania statutów szkół, opiniowania lokalizacji inwestycji oświatowych, udzielania zgody na likwidację szkół i przedszkoli, zwalniania z obowiązku szkolnego, oceniania pracy dyrektorów szkół – głównie na poziomie jakości pracy dydaktycznej oraz wychowawczej placówki.

---

[134] L. Gawrecki, *Techniki pracy menedżera oświaty, czyli jak powinien działać profesjonalny dyrektor szkoły,* Poznań 1997, s. 79.

[135] Z. Puchalski, *Zarządzanie szkołą w czasie i po reformie edukacji. Materiały dla nauczycieli i dyrektorów szkół*, Wydawnictwo STO, Kraków 2004, s. 60.

[136] M. Płóciński, H. Rylke, *Czas współpracy i czas zmian*, WSiP, Warszawa 2002, s. 54.

[137] Rozporządzenie MENiS z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2004 r. nr 89, poz. 845).

Szkoła jest rzeczywiście zakładem pracy i faktycznie najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby mógł nią kierować dyrektor posiadający nie tylko odpowiednie środki finansowe, ale również możliwość swobodnego doboru kadr oraz skutecznego kształtowania oferty dydaktyczno-wychowawczej. Dyrektor powinien mieć możliwości realizacji podstawowych funkcji kierowniczych[138], jakimi są: planowanie, organizowanie, kontrolowanie i motywowanie, a w szczególności:

- skutecznego kształtowania celów dydaktycznych oraz wychowawczych szkoły, ustalania zadań, etapów ich realizacji, mobilnego doboru kadry, jak też bieżącej ewaluacji jakości pracy poszczególnych osób, jak i całej organizacji;
- skutecznego określania zadań dla osób bądź specjalnie powoływanych zespołów, głównie poprzez wypracowanie struktury organizacji oraz procedur optymalnych dla realizacji przyjętej misji;
- ustalenia kryteriów określających postęp oraz jakość pracy poszczególnych zespołów bądź pracowników oraz określenie procedur dokonywania kontroli, opartych przede wszystkim na zasadzie samooceny (osób, zespołów) oraz bieżącej informacji zwrotnej;
- awansowania swoich pracowników „w pionie" i „w poziomie" oraz delegowania na atrakcyjne formy doskonalenia osób najcenniejszych i najbardziej rokujących dla rozwoju szkoły.

Organem w znacznym stopniu wspomagającym działalność oraz rozwój placówek samorządowych mogłyby być gminne rady szkół składające się z przedstawicieli wszystkich placówek oświatowych funkcjonujących na terenie danej gminy, reprezentantów władz samorządowych, a także osób cieszących się autorytetem oraz gwarantujących możliwość wsparcia organizacyjnego, finansowego czy merytorycznego szkół bądź pracowników oświaty[139].

Optymalnym byłoby rozwiązanie, gdyby członków takiej rady można było dobierać w drodze wyborów bezpośrednich przy okazji wyborów samorządowych lub w wyborach zorganizowanych specjalnie w tym celu. Rada taka powinna przygotowywać zręby polityki oświatowej danej gminy, bądź to poprzez ustalanie kierunków diagnozowania potrzeb edukacyjnych środowiska lokalnego, bądź poprzez ustalanie priorytetów lub podstawowych kierunków strategii rozwoju oświaty w danej gminie, wreszcie poprzez opiniowanie pracy władz samorządowych w kontekście zarządzania oświatą.

Wspomniana rada powinna stanowić swego rodzaju narzędzie polityki oświatowej gminy, niezależne od doraźnych potrzeb władz (zarówno reprezentujących administrację samorządową, jak i rządową), niezależne od doraźnych potrzeb związanych bądź z miejscem zatrudnienia, bądź z miejscem nauki dzieci, niezależne od gry wyborczej związanej z karierami politycznymi na poziomie lokalnych władz samorządowych. Zakres zadań do realizacji podczas poszcze-

[138] I. Dzierzgowska, *Dyrektor w...,* op. cit., s. 33.
[139] J. Nowacki, *Jak mądrze kierować szkołą?*, Wydawnictwo Nauczycielskie, Jelenia Góra 1998, s. 19.

gólnych kadencji określać powinni sami członkowie rady. Zakres kompetencji powinna określać odpowiednia uchwała rady gminy (podobnie jak zasady finansowania oraz obsługi administracyjnej).

Podstawowym ograniczeniem roli rady powinna być akceptowana przez jej członków świadomość, że za funkcjonowanie szkół odpowiadają poszczególni dyrektorzy, zaś za prowadzenie oświaty odpowiadają władze samorządowe.

Sposób zarządzania oświatą w gminach jest bardzo zróżnicowany i nie zawsze wynika on jedynie z wielkości danej gminy oraz liczby i jakości prowadzonych placówek. Podstawowym elementem wspólnym jest potoczne uznawanie dyrektorów szkół za kierowników zakładu pracy. Głównie dotyczy to jednak kwestii pracowniczych, a więc odpowiedzialności ujętej w przepisach Kodeksu pracy i Karty Nauczyciela oraz odpowiednich aktów wykonawczych. Nie jest również kwestionowana pozycja dyrektora jako organu sprawującego nadzór pedagogiczny, w tym jako podmiotu oceniającego pracę nauczyciela. Z reguły też uznawana jest rola dyrektora szkoły jako organizatora procesu dydaktyczno-wychowawczego przypisanego do realizacji w danej placówce[140].

Dużo gorzej przedstawia się sytuacja dyrektora, jeśli chodzi o zarządzanie finansami, w szczególności w momencie tworzenia budżetu. Dyrektorzy na ogół otrzymują przypisany swojej placówce budżet, co nie znaczy, że zawsze w pełni swobodnie dysponują przeznaczonymi na funkcjonowanie placówki środkami. Bardzo często gospodarowanie budżetem ograniczone jest do raportowania wydatków ściśle określonych przez władze samorządowe, przy równoczesnym braku możliwości dokonywania jakichkolwiek przesunięć bez zgody zarządu gminy. Niekiedy do szkół trafia tylko część budżetu, głównie tzw. „płace", bez tzw. „rzeczówki", którą w całości lub w znakomitej części dysponują urzędnicy. Powoli staje się regułą wypłacanie przez gminy większych dodatków dla dyrektorów swoich szkół, co czyni tę funkcję bardziej atrakcyjną i wpływa na wzrost zainteresowania konkursami na dyrektorów.

Oświata samorządowa w coraz szerszym stopniu próbuje zaspokoić potrzeby edukacyjne społeczności danej gminy, jednak w dalszym ciągu nie korzysta z demokratycznych procedur ustalania zadań oraz określania szeroko pojętej polityki oświatowej. W zbyt nikłym stopniu korzysta z wiedzy i doświadczenia swoich mieszkańców, nie precyzuje kompetencji osób wspierających rozwój oferty edukacyjnej w gminie[141]. Często, niestety, ogranicza się sprawy oświaty do zagadnień związanych przede wszystkim z funkcjonowaniem szkół. Przedstawiciele gmin powinni więcej uwagi poświęcać diagnostyce oraz budowaniu strategii, zwiększaniu oferty edukacyjnej poprzez wykorzystywanie całości posiadanych zasobów – w tym także dzięki opracowaniu oraz funkcjonowaniu w oparciu o procedury demokratycznego ustalania kierunków, wszechstronnego badania oczekiwań i efektów oraz umożliwienia funkcjonowania każdemu z podmiotów zarządzających (bądź współzarządzających) oświatą zgodnie ze

[140] I. Dzierzgowska, *Dyrektor w…*, op. cit., s. 67.
[141] J. Grochulska-Stec, *Rozszerzanie granic możliwości edukacyjnych człowieka*, Kraków 1997, s. 98.

ściśle określonymi zadaniami, możliwościami organizacyjnymi i finansowymi oraz kompetencjami.

Finansując oświatę i prowadząc politykę oświatową na terenie swojej gminy, samorząd terytorialny musi oceniać efekty uzyskiwane za wyłożone środki. Dlatego niezależnie od informacji uzyskiwanych od kuratora okwiaty, urząd gminy może tworzyć bank informacji o szkołach i placówkach przez siebie prowadzonych. W banku mogą się znaleźć następujące dane:

- dane statystyczne dotyczące liczby dzieci, liczby oddziałów, liczby nauczycieli w poszczególnych szkołach i placówkach;
- dane demograficzne;
- wyniki egzaminów do szkół ponadpodstawowych, jakie uzyskali absolwenci szkół gminy.

Uwaga: w dużych gminach, prowadzących kilkadziesiąt lub więcej szkół, utworzenie i coroczne uaktualnianie takiego programu wymaga sporego wysiłku, ale jest to praca opłacalna. Dane na temat egzaminów wstępnych do szkół ponadpodstawowych i ogólnie losów absolwentów są nieocenioną informacją o efektach kształcenia. W Warszawie taki program od kilku lat z powodzeniem funkcjonuje w Kuratorium Oświaty;

- informacja (Ewikan) o kwalifikacjach i stażu pracy nauczycieli;
- dane na temat dyrektorów szkół;
- wyniki konkursów przedmiotowych;
- stan bazy szkolnej;
- koszty prowadzenia szkół w przeliczeniu na jednego ucznia.

Takie informacje posłużą gminie przy planowaniu polityki oświatowej i ocenie stanu jej realizacji.

Ustawa o samorządzie terytorialnym organami odpowiedzialnymi za opracowanie projektu i uchwalenie budżetu gminy czyni zarząd i radę. W każdej gminie przyjęta została uchwała w sprawie procedury uchwalania jej budżetu. W procedurze tej, na ogólnych zasadach obowiązujących w gminie winni uczestniczyć dyrektorzy szkół i placówek oświatowych. Wydaje się, że jest kilka powodów, dla których powinni to czynić:

- zrozumienie przez kierowników jednostek najbardziej obciążających budżet gminy sposobu jego tworzenia oraz struktury budżetu;
- włączenie do procesu tworzenia gminnego budżetu rad szkół, które zobowiązane są ustawowo do jego opiniowania;
- skoro w procedurze uczestniczą inni szefowie jednostek organizacyjnych, nie ma powodów, dla których dyrektorzy szkół mieliby być „dyskryminowani".

Zarządy gmin zwykle ubolewają nad niedostatkiem subwencji „oświatowej" – nie zaspokaja ona podstawowych potrzeb finansowych gminnej oświaty. Z drugiej strony występuje dość duża niefrasobliwość w dotowaniu szkół z komunalnego budżetu oraz finansowanie zadań mało efektywnych lub wręcz nieefektywnych (czasem wprost na zasadzie wyrównywania parytetów dochodowych poszczególnych nauczycieli). Ale twórcze poszukiwania racjonalnych

rozwiązań przynoszą i w tej dziedzinie wymierne korzyści. Jednym z takich nowatorskich w polskiej rzeczywistości rozwiązań jest finansowanie dodatkowych, nieobowiązkowych zajęć z uczniami nie przedmiotowo, lecz podmiotowo. Zasada została przejęta od niektórych europejskich i amerykańskich funduszy pomocowych i polega na wykorzystywaniu grantów finansowych. Finansowane są takie zajęcia, jak kółka artystyczne, chóry szkolne, zajęcia sportowe i turystyczne, imprezy rekreacyjne i wypoczynkowe, które nadają się do tego najlepiej. Zamiast przydzielać szkole środki na prowadzenie tych zajęć, rada (zarząd) wydziela z puli zaplanowanych środków określone kwoty na przygotowanie i przeprowadzenie cyklu zajęć (np. dwóch godzin tygodniowo), pojedynczych imprez (rajdu, spartakiady szkolnej).

Ten sposób finansowania zajęć dodatkowych w szkołach ma wiele aspektów praktycznych i edukacyjnych:

- nauczyciel jest zobowiązany nie tylko moralnie, ale także własną deklaracją do rzetelnego i racjonalnego wykorzystania pieniędzy ze środków publicznych[142];
- zajęcia są lepiej zorganizowane i przygotowane;
- zadowolenie uczniów, ich rodziców, ale i samych nauczycieli jest o wiele bardziej satysfakcjonujące;
- nauczyciel, poprzez fakt rozliczania się z przyznanych kwot, czuje się bardziej odpowiedzialny za powierzone mu pieniądze[143].

Sposób ten pozwala eliminować przyznawanie nauczycielom godzin zajęć dodatkowych tylko dlatego, że „mało zarabiają" albo w wyniku nepotyzmu. Nie prowadzi się jeszcze w tym zakresie badań, ale opinie uzyskiwane przez radnych w tych gminach, które metodę tę praktykują dowodzą, iż także efektywność tak finansowanych zajęć jest dużo wyższa od przeciętnej. Niewątpliwie jej zaletą jest i to, że nie finansuje się „zajęć", ale „nauczyciela", który potrafi je dobrze przeprowadzić. W sytuacji, gdy niektóre mechanizmy Karty Nauczyciela utrudniają dyrektorowi i organom gminy stosowanie bardziej rynkowego doboru kadry nauczającej i eliminacji nauczycieli słabych, jest to szansa tworzenia autentycznej rywalizacji oraz rynku pracy przynajmniej w dziedzinie zajęć pozalekcyjnych.

Zaplanowanie stosownych kwot w budżecie gminy implikuje konieczność ich rozdziału na poszczególne jednostki organizacyjne gminy, w tym także i szkoły. Zgodnie z prawem o finansach publicznych jest to zadanie zarządu gminy[144]. Doświadczenia zdobyte na przestrzeni ostatnich kilku lat pokazują, że wykorzystując obowiązujące rozwiązania prawne, czyni się to na kilka sposobów:

---

[142] C.R. Rogers, *Sposób bycia*, op. cit., s. 215.

[143] *Jak planować rozwój placówki oświatowej? Teoria i praktyka,* D. Elsner (red.), Wydawnictwo Mentor, Chorzów 2003, s. 57.

[144] Por. ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. art. 109-118, nr 155, poz. 1014).

- zarząd dzieli pieniądze na podstawie niejasnych, znanych tylko sobie kryteriów (czasem jest to waloryzowane „wykonanie" minionego roku, wzorem budżetu państwa);
- zarząd dzieli pieniądze na placówki, wykorzystując przygotowane przez ich dyrektorów projekty planów finansowych (patrz niżej);
- zarząd dzieli pieniądze po uwzględnieniu sugestii i priorytetów wskazanych przez komisje rady gminy i jej sesję – w ramach procedury budżetowej;
- podział pieniędzy przygotowują urzędnicy z wydziału (referatu) oświaty, a zarząd gminy uchwałą zatwierdza ten podział;
- podział pieniędzy przygotowują urzędnicy w porozumieniu z dyrektorami szkół (wykorzystując np. własne algorytmy), a zarząd uchwałą zatwierdza ów podział;
- inne, indywidualne rozwiązania.

Jest jeszcze jeden czasem stosowany sposób podziału środków: przy wykorzystaniu algorytmu określonego rozporządzeniem Ministra Edukacji. Niebezpieczeństwo, które pojawia się przy zastosowaniu tej metody, tkwi w tym, iż algorytm służy podziałowi środków dla gmin. Na tym poziomie następuje uśrednienie danych i wyników. O ile można by mówić o niewielkiej skali błędu w przypadku gmin miejskich, o tyle gminy miejsko-wiejskie i wiejskie muszą stosować tę metodę po modyfikacji[145]. Należy zatem wyliczając kwotę należnych „subwencji" (teraz to będą już tylko dotacje z budżetu gminy tak wyliczone) obliczyć ich sumę, a następnie procentowy udział poszczególnych planów finansowych szkół w tak naliczonej domniemanej kwocie subwencji gminnej. Domniemanej, gdyż będzie ona zawsze wyższa od rzeczywiście przyznanej gminie. Następnie należy obliczyć, posługując się owym parytetem procentowym, rzeczywistą subwencję na zadania oświatowe. Metoda ta zawiera w sobie co najmniej dwa niebezpieczeństwa:

- utrzymuje radnych, społeczeństwo, dyrektorów szkół i innych w przekonaniu, że subwencja oświatowa jest w gminie jedynym źródłem środków na prowadzenie szkół, choć jest to zadanie własne gminy współfinansowane (celem niwelowania różnic w potencjale dochodowym gmin) z budżetu państwa;
- sytuacja petryfikuje obecną (nie zawsze racjonalną) sieć szkolną; wszystkie placówki będą w równym stopniu niedofinansowane, co prowadzić może w efekcie do ich stopniowej dekapitalizacji i degradacji (jest to jedna z zasad „gminnego socjalizmu": jak biedni - to solidarnie wszyscy).

Podsumowując, zarządzanie oświatą w gminie to wzajemne relacje wszystkich podmiotów skupionych wokół jej organizowania. Precyzyjnie przedstawia te elementy tabela 9.1.

[145] Z. Puchalski, *Zarządzanie szkołą…,* op. cit., s. 59.

TABELA 9.1.

Tabelaryczne ujęcie „dobrego" zarządzania oświatą w gminie przez odpowiedzialne podmioty i osoby

Podmiot	Działanie
Samorząd	▪ Zarządzanie oświatą na poziomie gminy. ▪ Baza lokalowa, baza sportowa. ▪ Wykwalifikowana i dobrze opłacana kadra. ▪ Sieć szkół (blisko ucznia). ▪ Ciągłość kształcenia, duże możliwości dokształcania. ▪ Stałość kadry kierowniczej. ▪ Zagospodarowanie czasu pozalekcyjnego. ▪ Nieprzepełnione klasy. ▪ Dobra współpraca na poziomie szkoła – gmina – kuratorium. ▪ Finansowanie oświaty. ▪ Utrzymanie właściwej liczby etatów obsługi (nieoszczędzanie na etatach administracyjnych). ▪ Projekty unijne. ▪ Zainteresowanie środowiskiem dziecka. ▪ Wyposażenie w pomoce dydaktyczne. ▪ Dobry poziom nauczania. ▪ Popołudniowa dostępność szkół dla wszystkich (zorganizowane zajęcia) w niektórych placówkach. ▪ Turnieje, współzawodnictwo między szkołami, wymiana zagraniczna ▪ Brak sztywnej rejonizacji w placówkach oświatowych. ▪ Integracja. ▪ Brak wniosków o likwidacji szkół. ▪ System stypendialny i wspieranie uczniów zdolnych. ▪ Konkurencyjność placówek oświatowych. ▪ Autonomia placówek oświatowych.
Nauczyciele	▪ Dobra baza. ▪ Możliwość podnoszenia kwalifikacji. ▪ Dobra współpraca między szkołami i przedszkolami. ▪ Bardzo dobrze przygotowana kadra pedagogiczna. ▪ Systematycznie przeprowadzane remonty szkół. ▪ Odpowiednie motywowanie nauczycieli do pracy – dodatki motywacyjne. ▪ Pomoc doradców metodycznych. ▪ Mniej liczne klasy – komfort pracy, lepsze efekty. ▪ Dyspozycyjność placówek oświatowych dla uczniów i rodziców – godziny otwarcia. ▪ Dofinansowanie dokształcania nauczycieli. ▪ Indywidualizacja nauczania. ▪ Możliwość korzystania z bazy sportowej – możliwość osiągania lepszych wyników. ▪ Wymiana doświadczeń z różnymi krajami. ▪ Sukcesy uczniów w konkursach przedmiotowych. ▪ Bogata oferta zajęć pozalekcyjnych, pozaszkolnych, ferii zimowych (również GOK).

	▪ Różne formy nagradzania ucznia i nauczyciela za sukcesy w konkursach i zawodach przez władze gminy (i ich wsparcie). ▪ Możliwość pracy (brak zwolnień). ▪ Współpraca z GOPS-em, świetlice środowiskowe, współpraca z poradnią pedagogiczno-psychologiczną.
Rodzice	▪ Zajęcia pozalekcyjne, infrastrukturalne. ▪ Mało liczne klasy. ▪ Współpraca i wymiana doświadczeń z oświatą niemiecką. ▪ Skuteczne pozyskiwanie funduszy z UE. ▪ Spotkania z lekarzami specjalistami. ▪ Nacisk na integrację dzieci i rodziców. ▪ Spotkania z policją i strażą miejską w sprawach bezpieczeństwa. ▪ Placówki integracyjne. ▪ Konkursy przedmiotowe. ▪ Propozycje GOK-u i innych placówek oświatowych. ▪ Zajęcia wyrównawcze i korekcyjne. ▪ Ferie zimowe w szkołach. ▪ Dostępność basenu dla dzieci. ▪ Motywujące systemy ocen z zachowania. ▪ Działania integracyjne (dzieci zdrowe i niepełnosprawne). ▪ Współpraca między placówkami oświatowymi. ▪ Opieka świetlicowa. ▪ Akcje ekologiczne i charytatywne. ▪ Sukcesywne wyposażanie placówek oświatowych. ▪ Wysoki poziom nauczania. ▪ Łatwość dostępu do przedszkola. ▪ Nauka języków obcych i zajęcia ruchowe. ▪ Organizowanie imprez szkolnych, klasowych, wyjazdowych. ▪ Monitorowanie szkół, ochrona. ▪ Uczulanie dzieci na zagrożenia i potrzeby innych. ▪ Oddzielenie dzieci młodszych od starszych (względy bezpieczeństwa). ▪ Nakłady finansowe ze strony gminy (boiska, sale gimnastyczne). ▪ Dofinansowanie posiłków, mleko w szkole. ▪ Stołówka. ▪ Otwartość kadry pedagogicznej na potrzeby dzieci i rodziców.
Dyrektorzy	▪ Samodzielność placówek oświatowych. ▪ Stosunkowo wysokie nakłady na oświatę: środki na zajęcia dodatkowe, dodatki motywacyjne. ▪ Zaufanie władz do dyrektorów placówek. ▪ Wypracowana racjonalna sieć placówek oświatowych w gminie. ▪ Bardzo dobra współpraca z Wydziałem Oświaty. ▪ Dobra współpraca między dyrektorami placówek oświatowych. ▪ Możliwość wyjazdów na różnorodne konferencje i szkolenia. ▪ Spotkania integracyjne – możliwość dzielenia się doświadczeniami. ▪ Dobrze wykształcona kadra pedagogiczna. ▪ Stabilizacja zawodowa nauczycieli.

Źródło: opracowanie własne.

9.3. Przykłady dobrego zarządzania oświatą

9.3.1. Gmina Krotoszyn

PRZYKŁAD 9.1.

Gmina Krotoszyn

Zakończyła się (kwiecień 2009) realizacja kolejnego projektu gminy Krotoszyn, który uzyskał dofinansowanie z Unii Europejskiej. Tym razem pieniądze przeznaczono na potrzeby krotoszyńskich przedszkoli i szkół. Projekt „Efektywne zarządzanie systemem oświaty w gminie Krotoszyn" realizowany był od stycznia do kwietnia 2009 r. Jego celem było podniesienie jakości pracy placówek oświatowych oraz Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych i Zakładu Obsługi Placówek Oświatowych. Pozwoliło to na wdrożenie nowoczesnego oprogramowania systemu zarządzania oświatą, usprawniającego proces organizacji, finansowania oraz monitoringu działalności placówek na terenie gminy. Projekt realizowany był w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach gminy Krotoszyn, zakładał organizację szkoleń dla dyrektorów szkół oraz pracowników administracji placówek i urzędu. Efektem uzupełniającym projektu było wdrożenie oprogramowania do zarządzania placówką oświatową przez dyrektora oraz wszystkimi placówkami przez samorząd gminy Krotoszyn. Zarządzanie oświatą poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych obejmowało gromadzenie i przetwarzanie danych o szkołach w zakresie organizacji i finansowania oświaty oraz usprawniło pracę placówek poprzez aplikacje wewnętrzne, takie jak plan lekcji, biblioteka, uczniowie, kadry. Wniosek uzyskał pierwsze miejsce w Wielkopolsce na liście rankingowej działania 9.4. Wysoko wykwalifikowane kadry systemu oświaty i został dofinansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w kwocie 84 368 zł. Udział własny gminy stanowił 15% ogólnych kosztów projektu. Realizacja projektu przyczyniła się do stworzenia kompleksowej organizacji procesu zarządzania i połączenia wszystkich aspektów administracji oświatowej w jednym systemie przy wykorzystaniu nowoczesnych technik informatycznych.

Źródło: Gmina Krotoszyn.

9.3.2. Diagnoza procesów zarządzania oświatą w gminie Bytnica

PRZYKŁAD 9.2.

Gmina Bytnica

Oświata jest bardzo ważnym obszarem życia społecznego, budzi więc szerokie zainteresowanie wielu ludzi, zarówno profesjonalnie związanych z edukacją, jak i zainteresowanych nią ze względów osobistych. Opracowanie zawiera materiał mający pomóc w podjęciu decyzji w sprawie sieci szkół w gminie Bytnica. Zasadniczą zmianą w stosunku do obecnie obowiązującego planu sieci szkół podstawowych i gimnazjów w gminie Bytnica jest propozycja Lubuskiego Kuratora Oświaty zawarta w raportach pokontrolnych z mierzenia jakości pracy szkół. W punkcie 2. zaleceń i wniosków powizytacyjnych Lubuski Kurator Oświaty zaproponował: „(…) Należy rozważyć możliwość rozwiązania Zespołu Edukacyjnego i tym samym wyodrębnienia Gimnazjum w Bytnicy oraz połączenia Szkoły Podstawowej w Bytnicy ze Szkołą Podstawową w Budachowie." Poza oczekiwanymi zmianami w sferze jakości kształcenia, rozwiązanie powyższe wydaje się również korzystne, gdy weźmie się pod uwagę sytuację demograficzną gminy Bytnica. Na przestrzeni dziesięciu lat, tj. od roku 1995 do 2005, nastąpił spadek liczby uczniów w szkołach podstawowych o 40%, z 412 w 1995 r. do 195 w 2005 r. Z danych GUS – Baza Danych Regionalnych oraz danych z arkuszy organizacyjnych placówek przekazanych przez Urząd Gminy Bytnica wynika, że od 2009 r. w szkołach podstawowych naukę pobierać będzie od 150 do 160 uczniów.

Począwszy od roku szkolnego 2000/2001, pomimo systematycznego spadku liczby uczniów: z 256 w roku szkolnym 2000/2001 do 182 w roku szkolnym 2007/2008 (tj. spadek liczby uczniów o 74), liczba oddziałów w szkołach podstawowych pozostaje bez zmian. Zmniejsza się przez to średnia liczba uczniów na oddział: z 19,69 w roku szkolnym 2000/2001 do 15,17 w roku szkolnym 2007/2008.

TABELA 9.2.

Liczba uczniów na oddział w szkołach podstawowych w gminie Bytnica

Rok szkolny	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia liczba u/o*
2000/2001	256	13	19,69
2001/2002	235	12	19,58
2002/2003	224	12	18,67
2003/2004	217	12	18,08
2004/2005	210	12	17,50
2005/2006	195	12	16,25
2006/2007	195	12	16,25
2007/2008	182	12	15,17

* średnia liczba uczniów na oddział

Zmniejszenie średniej liczby uczniów na oddział skutkuje wzrostem kosztów kształcenia, nie wpływając na poprawę jakości kształcenia. Z raportu Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Poznaniu pt.: „Wpływ liczebności oddziałów na wysokość wyników sprawdzianu/egzaminu gimnazjalnego" wynika, że nie istnieje statystyczna zależność pomiędzy poziomem osiąganego wyniku ze sprawdzianu/egzaminu gimnazjalnego a liczebnością oddziału. Zestawienia procentowe paradoksalnie wskazywały, że wyższe średnie wyniki egzaminacyjne uzyskiwały oddziały osobowo liczniejsze (próba badawcza wyniosła 275 oddziałów w 92 szkołach podstawowych oraz 300 oddziałów w 67 gimnazjach).

Jak wspomniano powyżej, w latach 2009-2013 do szkół podstawowych w gminie uczęszczać będzie od 160 do 150 uczniów. Taka liczba uczniów w jednej szkole umożliwi racjonalny podział na oddziały, przyczyni się więc do optymalizacji kosztów kształcenia. Poniżej przedstawiono trzy warianty podziału uczniów na oddziały. I wariant zakłada pozostawienie bez zmian liczby oddziałów, skutki tej decyzji to rosnące systematycznie koszty kształcenia, przy malejącej, z powodu spadku liczby uczniów, subwencji oświatowej. Wariant II i III zakłada zmniejszenie liczby oddziałów do 7 (II wariant) lub do 6 (III wariant). Spowoduje to zwiększenie średniej liczby uczniów w oddziale, ale i wpłynie na zmniejszenie się kosztów kształcenia. Takie działanie prowadzi do równoważenia dochodów z części oświatowej subwencji ogólnej z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie zadań oświatowych.

TABELA 9.3.

Prognozowana średnia liczba uczniów na oddział w szkołach podstawowych w gminie Bytnica

Rok szkolny	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia liczba u/o	Liczba oddziałów	Średnia liczba u/o	Liczba oddziałów	Średnia liczba u/o
		Wariant I		Wariant II		Wariant III	
2008/2009	167	12	13,92	7	23,86	6	27,83
2009/2010	154	12	12,83	7	22,00	6	25,67
2010/2011	158	12	13,17	7	22,57	6	26,33
2011/2012	159	12	13,25	7	22,71	6	26,50
2012/2013	152	12	12,67	7	21,71	6	25,33

Kluczowymi dla wzrastających kosztów edukacji są wydatki związane z wynagrodzeniami nauczycieli. Zmniejszenie liczby oddziałów z 12 do 7 spowoduje, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli zmaleją prawie o 33% (środki niezbędne na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przy 7 oddziałach byłyby mniejsze, w odniesieniu do wynagrodzeń z 2007 roku o ponad 205 000 zł), zmniejszenie liczby oddziałów do 6 – to zmniejszenie środków niezbędnych na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 42% (środki niezbędne na wynagrodzenia i pochodne od wynagro-

dzeń przy 6 oddziałach byłyby mniejsze, w odniesieniu do wynagrodzeń z 2007, o prawie 264 000 zł).

Podobnie w przypadku wyodrębnienia z Zespołu Edukacyjnego w Bytnicy Gimnazjum jako samodzielnej jednostki organizacyjnej. Zmniejszenie środków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wynikałoby ze zmniejszenia, począwszy od roku szkolnego 2011/2012, liczby oddziałów z 4 do 3. Zmniejszenie liczby oddziałów byłoby konsekwencją spadku liczby uczniów ze 106 w roku szkolnym 2007/2008 do 79 w roku szkolnym 2013/2014 (środki niezbędne na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przy 3 oddziałach byłyby mniejsze, w odniesieniu do wynagrodzeń z 2007 r., o ponad 70 000 zł).

TABELA 9.4.

Prognozowana średnia liczba uczniów na oddział w Gimnazjum w gminie Bytnica

Rok szkolny	Liczba uczniów	Średnia liczba u/o – 4 oddziały	Średnia liczba u/o – 3 oddziały
2008/2009	106	26,50	35,33
2009/2010	107	26,75	35,67
2010/2011	94	23,50	31,33
2011/2012	88	22,00	29,33
2012/2013	81	20,25	27,00
2013/2014	88	22,00	29,33
2014/2015	79	19,75	26,33
2015/2016	73	18,25	24,33
2016/2017	70	17,50	23,33
2017/2018	80	20,00	26,67

Zmniejszenie liczby oddziałów spowoduje jednak określone skutki w sferze zatrudnienia, a mianowicie wpłynie na jego zmniejszenie.

Jak wspomniano w raporcie: „Naturalną skłonnością dyrektorów placówek jest obrona stanowisk pracy, podczas gdy racjonalne zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego wskazuje na konieczność redukcji kosztów". Strukturę zatrudnienia trzeba dostosować do rodzaju i wielkości zadań. W przeciwnym razie nawet najbardziej doskonałe rozwiązania wdrażane przez samorząd nie zapewnią efektywności funkcjonowania placówek oraz optymalizacji kosztów. Koszty eksploatacji obiektów oraz obsługi pozostaną na pewnym stałym poziomie, ale i w tej sferze wydatków należałoby szukać oszczędności. Podejmując decyzje dotyczące zmian planu sieci szkół na terenie gminy, trzeba zawsze brać pod uwagę koszty społeczne tych decyzji, uwzględniać potrzeby społeczne i oceny mieszkańców dotyczące polityki oświatowej prowadzone przez władze samorządowe.

Źródło: opracowanie własne.

9.4. Bezpieczeństwo gminy

9.4.1. Policja

Czynnikiem świadczącym o rozwoju i atrakcyjności gmin jest poczucie bezpieczeństwa mieszkańców oraz niski stopień przestępczości. W tym celu gminy m.in. tworzą straże miejskie, finansują policję, wspierają programy walki z przemocą, a także organizują pozaszkolne zajęcia dla dzieci i młodzieży.

Podstawowym organem państwa powołanym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest policja. Zgodnie z ustawą, policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że jednym z zadań własnych gminy jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby społeczności, jaką jest porządek publiczny.

Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Troska o porządek publiczny jest więc zadaniem własnym obu szczebli samorządu terytorialnego. Rada powiatu bądź rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym powiatu lub gminy a właściwym komendantem powiatowym policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy dla policji. Środki te są z przeznaczeniem na:

- rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normy przewidziane dla funkcjonariuszy policji,
- nagrodę za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Samo porozumienie między władzami samorządowymi a policją powinno określać rodzaje ustawowych zadań policji finansowanych na podstawie porozumienia, wysokość oraz tryb i terminy przekazywania środków finansowych policji przez samorząd oraz sposób dokonywania oceny prawidłowości wykonania porozumienia.

Na wniosek rady powiatu lub rady gminy ulec może zwiększeniu liczba etatów policji w posterunkach policji, ponad liczbę ustaloną przez komendanta głównego policji. Oczywiście rozwiązanie takie jest możliwe, o ile organy samorządu zapewnią pokrycie kosztów utrzymania etatów policji przez co najmniej pięć lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim policji i zatwierdzonym przez komendanta głównego policji. Strony porozumienia mogą przedłużać termin obowiązywania porozumienia. Przedłużenie okresu obowiązywania porozumienia wymaga stosownego aneksu, który podlega zatwierdzeniu przez komendanta głównego policji.

Katalog bardziej szczegółowych postanowień, jaki powinien się znaleźć w porozumieniu, o którym mowa, określony został w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[146].

W celu jak najlepszej realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom, samorządy coraz częściej podejmują ścisłą współpracę z policją. Współpraca taka najlepiej objawia się przy tworzeniu rewirów dzielnicowych oraz dodatkowych posterunków policji. W obecnej sytuacji finansów państwa tworzenie rewirów dzielnicowych i posterunków policji w znacznej mierze zależy od możliwości budżetowych policji. Z tych względów duże znaczenie ma tutaj współpraca samorządów z policją.

Gminy bardzo często decydują się na wygospodarowanie ze środków budżetowych pieniędzy na zakup sprzętu łączności, samochodów, motocykli oraz paliwa do sprzętu transportowego. Taki rodzaj współpracy między samorządem a policją niewątpliwie korzystnie wpływa na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców gmin. To przecież dzielnicowi są najbliżej mieszkańców i słyszą o ich problemach.

Zgodnie z ustawą o policji, komendanci policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), jak też radom powiatów i gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie powyższych sprawozdań i informacji może określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała ta nie może jednak dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez policję. Każdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie to nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może również dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez policję.

[146] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów policji w rewirach dzielnicowych (Dz. U. z 1999 r. nr 22, poz. 208).

9.4.2. Straż gminna, straż obywatelska oraz sposoby wspomagania bezpieczeństwa

Zgodnie z przepisami ustawy o strażach gminnych[147], straże gminne (miejskie) są samorządowymi formacjami umundurowanymi powoływanymi do ochrony spokoju i porządku publicznego na terenie danej gminy. Straże tworzone są fakultatywnie przez organ stanowiący gminy, czyli radę gminy. To właśnie rada decyduje o statusie organizacyjnym straży, strukturze organizacyjnej czy też liczbie etatów. Ponieważ całość kosztów związanych z funkcjonowaniem straży pokrywana jest z budżetu gminy, rada w każdym momencie może zdecydować zarówno o likwidacji jednostki straży, jak również o zmianie statusu organizacyjnego czy też liczby etatów.

Z zebranych danych statystycznych[148] wynika, że pod koniec 2005 roku funkcjonowało w Polsce 457 jednostek straży, w tym:

- 365 jako straże miejskie;
- 56 jako straże miejsko-gminne;
- 36 jako straże gminne.

Zatem co piąta gmina w Polsce zdecydowała się na powołanie własnej, umundurowanej formacji do ochrony porządku publicznego. Stan etatowy w końcu 2005 roku wynosił 8985 osób, z czego 8305 to strażnicy, czyli umundurowani i przeszkoleni funkcjonariusze posiadający uprawnienia do prowadzenia czynności służbowych. Wszystkie straże wykonują zadania ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, przy czym zakres tych zadań wynika bezpośrednio z przepisów zawartych w ustawie o strażach gminnych. Priorytety działań straży powołanych w poszczególnych gminach ustalają zazwyczaj wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). Zważyć przy tym należy, że w praktyce efekty tych działań są zróżnicowane w zależności od wyznaczonych przez gminy kryteriów, stanu zatrudnienia, poziomu wyszkolenia strażników oraz udostępnionego strażom wyposażenia technicznego. W większości gmin od wielu lat podstawową tendencją jest wyznaczanie strażom roli formacji wspomagającej policję lub wręcz ją zastępującej w walce z zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz patologiami społecznymi. Straże gminne (miejskie) przejmują także szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej realizowała policja, np. egzekwowanie przepisów porządkowych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień, zabezpieczanie imprez masowych i uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych. Na terenach wielu gmin przejmowanie przez straże zadań z zakresu ochrony porządku publicznego od policji stało się wręcz normą. Coraz szerszy jest również zakres współpracy straży gminnych (miejskich) z jednostkami policji. Współpraca ta coraz częściej przybiera formę wspólnych patroli, co zdaniem MSWiA, stanowi

[147] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 nr 123, poz. 779 ze zm.).
[148] Raport Komendy Głównej Policji, lipiec 2006 r., przygotowany na podstawie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach straży gminnych miejskich – realizacja art. 9b ustawy o strażach gminnych.

wymierne wsparcie służb policyjnych i odciążenie ich od szeregu czynności porządkowych, co jest szczególnie istotne w przypadku niewielkich etatowo jednostek policyjnych. Z punktu widzenia straży, w celu podniesienia efektywności działania (skuteczności w podejmowanych czynnościach), istotnym wydaje się zwiększenie uprawnień. Środowisko straży miejskich (gminnych) nie domaga się diametralnych i skrajnych zarazem rozwiązań prawnych, ale przyznania praw, które pozwolą na lepsze wykorzystanie sił i środków jednostek straży do zadań, które te jednostki już realizują. Przykładem takiego rozwiązania jest wprowadzenie do ustawy o strażach gminnych zapisu jednoznacznie wskazującego uprawnienie straży w zakresie przeszukania osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, co i tak stanowiłoby powtórzenie uprawnień, które straż posiada na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Niemniej jednak bez wprowadzenia tego uprawnienia wprost do ustawy o strażach gminnych – uprawnienie to w bezpośredniej praktyce jest martwe.

Do zadań straży należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

PRZYKŁAD 9.3.

Sukces programu

Kilkadziesiąt szkół w kraju otrzymało granty w programie aktywizującym społeczności szkolne – „Szkoła bez przemocy". Celem programu jest przeciwdziałanie przemocy w polskich szkołach przez zwiększenie świadomości problemu oraz kształtowanie postaw niezgody wobec przemocy, a także dostarczanie szkołom konkretnego wsparcia i narzędzi, które skutecznie by ją zwalczały. Program skierowany jest do szkół, przedstawicieli administracji i organizacji pozarządowych. Każda z nagrodzonych w programie placówek otrzyma dotację w wysokości 5 tys. zł na realizację planowanych długofalowych działań, których celem ma być wzmacnianie społeczności szkolnych i jednocześnie profilaktyka przemocy. Prace mogli zgłaszać zarówno nauczyciele, jak i uczniowie oraz rodzice. Każda szkoła mogła złożyć maksymalnie trzy projekty w pięciu obszarach tematycznych: kultura i sztuka, tolerancja i integracja, mój region, edukacja z Internetem oraz sport. Podsumowaniem działań programu „Szkoła bez przemocy" ma być ogólnopolska manifestacja dzieci i młodzieży w dniu Szkoły bez przemocy, który przypada 2 czerwca. W tym dniu społeczności szkolne będą mogły wyrazić swój sprzeciw wobec przemocy i agresji.

Źródło: opracowanie własne.

Straż obywatelska. Na terenie gmin, w których lokalne społeczności czują się zagrożone różnego rodzaju przestępczością, powstają niekiedy grupy samoobrony. Najczęściej działają one na zasadach sąsiedzkiej pomocy, sąsiedzkiej czujności i straży obywatelskich. Działania tych grup polegają w szczególności na prewencyjnych obchodach miejsc zagrożonych oraz informowaniu organów porządkowych o zaistniałych zagrożeniach. Współpracujące z policją, dobrze zorganizowane i działające zgodnie z prawem organizacje samoobrony istotnie wpływają na poprawę bezpieczeństwa najbliższego otoczenia, jak osiedle, ulica, blok, dom, parking czy ogródki działkowe. W większości gmin inicjatorami ich powstawania są przede wszystkim policja i działkowicze. Niemniej jednak władze lokalne są coraz bardziej zainteresowane ich tworzeniem i wspieraniem. Taka forma poprawy bezpieczeństwa nie wymaga bowiem dużych nakładów finansowych. Jedynym jej problemem może być niechęć społeczeństwa, które szczególnie w dużych ośrodkach miejskich jest zabiegane, do udziału w tego rodzaju przedsięwzięciach. Z tego względu tworzeniem straży obywatelskich są zainteresowane przede wszystkim małe i biedniejsze gminy.

Prawa i obowiązki członków straży obywatelskich:

- obowiązek powiadamiania organów ścigania o popełnionym przestępstwie,
- możliwość ujęcia osoby na gorącym uczynku przestępstwa,
- udzielenie doraźnej pomocy policjantowi,
- możliwość działania w ramach obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności.

PRZYKŁAD 9.4.

Monitoring w szkołach

26 lutego odbył się oficjalny odbiór techniczny zamontowanego w szkołach gminy Wielka Wieś monitoringu. W ubiegłym roku rada gminy dostrzegła problem, jaki mogą stanowić w szkołach drobne kradzieże, wymuszenia, zastraszanie czy niszczenie mienia, i zdecydowała o przeznaczeniu kwoty ponad 60 tys. zł na montaż monitoringu wizyjnego. Zdaniem władz gminy, instalacja takiego systemu pozwoli zabezpieczyć przed tymi zagrożeniami zarówno uczniów, jak i obiekty szkolne (łącznie z powstałymi w ostatnich latach obiektami sportowymi). Dyrektorzy czterech szkół z terenu gminy Wielka Wieś (Szkoły Podstawowe w Bęble i Wielkiej Wsi, Gimnazjum w Białym Kościele, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Modlnicy) podpisali umowy na montaż systemów monitoringu w swoich placówkach w grudniu 2007 r. Poza pieniędzmi przyznanymi szkołom przez radę gminy dodatkową kwotę 12 tys. zł z Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach rządowego programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach" otrzymał na ten cel Zespół Szkolno-Przedszkolny w Modlnicy, który jako jedyny spełnił warunek liczby uczniów przekraczającej 200 osób. Wniosek o to dofinansowanie musiał zawierać wiele informacji dotyczących placówki. Łączna kwota przeznaczona na monitoring w Modlnicy wynosi 25 tys. zł. Odpowiednio do Gimnazjum w Białym Kościele zostało przekazane 20 tys., a do Szkół Podstawowych w Bęble i Wielkiej Wsi po 14 tys. zł.

Źródło: Urząd Gminy Wielka Wieś Wydział Promocji i Rozwoju Gminy.

9.4.3. Przepisy porządkowe

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

Władze samorządowe mogą skutecznie zapobiegać przestępczości i zagrożeniom także poprzez eliminację ich przyczyn, np. bezrobocia, braku opieki nad małoletnimi. Mogą one także zapobiegać przestępstwom, np. poprzez właściwe oświetlenie ulic, parkingów. Zgodnie z wieloletnimi badaniami prowadzonymi przez różne instytucje samorządowe i naukowe, najlepszą formą poprawy bezpieczeństwa i walki z przestępczością jest profilaktyka. Ważne są przede wszystkim profilaktyka prowadzona wśród dzieci i młodzieży oraz działania podejmowane na rzecz ich bezpieczeństwa.

Jedną z bardzo popularnych form pomocy dzieciom i młodzieży jest tworzenie i finansowanie gminnych świetlic socjoterapeutycznych i opiekuńczo-wychowawczych. Świetlice takie finansowane są najczęściej ze środków gminnych. Mogą do nich uczęszczać dzieci i młodzież z trudnych i patologicznych środowisk. W świetlicach mogą one odrabiać lekcje oraz korzystać z dodatkowych form nauki, jak np. kursy językowe lub komputerowe. Dodatkowo są one pod stałą opieką pedagogów i psychologów, którzy pomagają im w rozwiązywaniu rodzinnych i osobistych problemów. Dzieci i młodzież uczą się w nich normalnego życia i dostają szansę na lepszy rozwój swoich zainteresowań. Dodatkowo nie muszą wychowywać się na ulicy, gdzie statystycznie najwięcej można nauczyć się kryminogennych zachowań.

Inną profilaktyczną formą poprawy bezpieczeństwa mieszkańców jest tworzenie i finansowanie przez gminy placówek pomagających ofiarom przemocy w rodzinie. Najważniejszą funkcją takich placówek jest udzielanie pomocy psychologicznej osobom, które doświadczyły przemocy. Dodatkowo placówki takie bardzo często świadczą rodzinom poszkodowanym także pomoc materialną.

Podejmowanie takich działań ważne jest przede wszystkim z tego powodu, iż według policyjnych raportów na drogę przestępczą zdecydowanie częściej wkraczają osoby, które w młodości spotkały się z przemocą ze strony bliskich. Funkcjonowanie takich placówek daje im natomiast szansę na wyjście z trudnej sytuacji życiowej, która nierzadko może popchnąć ich w stronę przestępstw.

Bardzo często samorządy w porozumieniu z policją organizują także kampanie, których celem jest prowadzenie edukacji społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy. Najczęściej odbywa się to poprzez organizację lokalnych konferencji i kampanii medialnych. Celem takich działań jest przede wszystkim wyczulenie ludzi na kryminogenne zachowania i nauczenie ich odpowiedniego reagowania na nie. Dzięki takim kampaniom policji, straży miejskiej i samorządów łatwiej jest pozyskiwać wiedzę na temat występujących niebezpieczeństw, a także szybciej i sprawniej je eliminować. Dużą rolę w walce z przestępczością odgrywa także angażowanie się samorządów w propagowanie i rozwój sportu. Gminy coraz częściej wspierają finansowo działające na ich terenie kluby sportowe oraz szkoły prowadzące dodatkowe zajęcia sportowe dla młodzieży szkolnej. Coraz powszechniejsze jest także budowanie, przy udziale środków unijnych, gminnych ośrodków sportu i rekreacji. Takie działania są oczywiście bardzo kosztowne i niewiele gmin jest na nie stać. Przynoszą one jednak wiele korzyści gminom. Dzieci i młodzież mają szansę aktywnego spędzania czasu wol-

nego pod okiem fachowych opiekunów, a to zmniejsza zagrożenie, że wpadną w złe towarzystwo i w przyszłości będą stanowiły zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku mieszkańców. Dodatkowo dzięki takim inwestycjom poprawia się infrastruktura gminy. Ważny jest także czynnik promocyjny.

Straż pożarna, dawniej straż ogniowa, jest zorganizowaną formacją zajmującą się prewencją i walką z pożarami oraz pozostałymi zagrożeniami (innymi niż przestępczość) dla zdrowia i życia ludzkiego, dobytku oraz środowiska naturalnego. Do zadań straży pożarnej należy także usuwanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof.

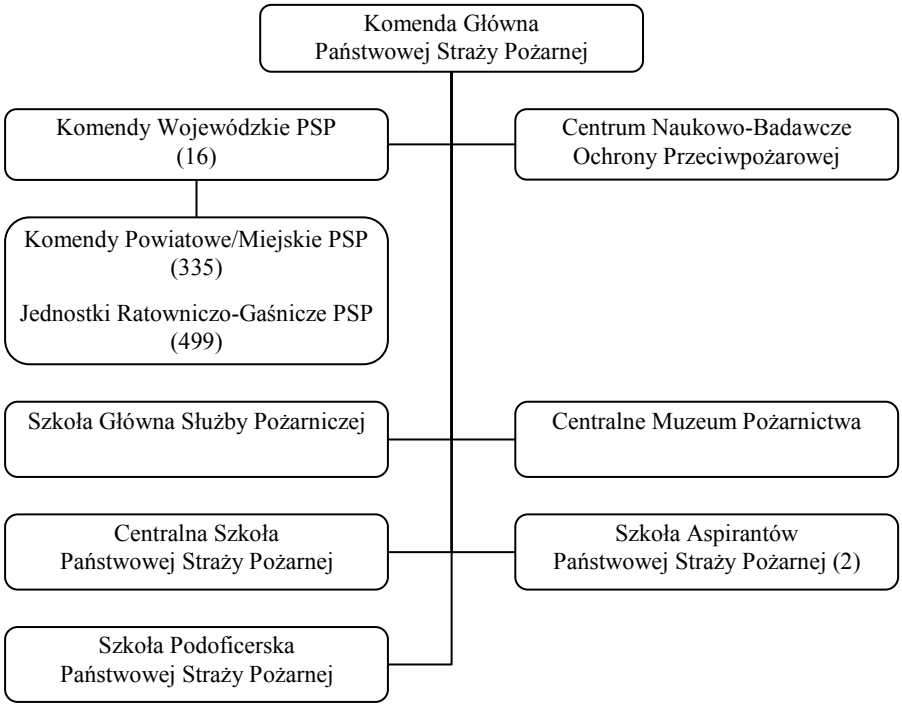
Do zadań specjalnych wykonywanych przez straż pożarną należy ratownictwo:

- biologiczne (sprowadzające się do neutralizacji czynników zakaźnych oraz ochrony ludności i zwierząt gospodarskich w czasie ataków terrorystycznych z użyciem broni biologicznej),
- chemiczne (sprowadzające się do neutralizacji czynników chemicznych oraz ochrony ludności, zwierząt gospodarskich i środowiska przyrodniczego w czasie ataków terrorystycznych z użyciem broni chemicznej, katastrof chemicznych i niektórych katastrof drogowych),
- medyczne (sprowadzające się do udzielania pomocy przedlekarskiej przed przybyciem fachowych służb medycznych lub w miejscach, gdzie służby te dotrzeć nie mogą),
- poszukiwawcze (polegające na zlokalizowaniu i wydobyciu ludzi z zawalonych budynków w czasie katastrof budowlanych, trzęsień ziemi etc.),
- radiologiczne (sprowadzające się do ochrony ludności, zwierząt gospodarskich i środowiska przyrodniczego przed promieniowaniem jonizującym),
- techniczne,
- wodne (sprowadzające się do wykonywania wszystkich niezbędnych działań na wodzie, jak i pod jej powierzchnią na obszarze wszystkich wód śródlądowych oraz w rewirach jednostek portowych),
- wysokościowe.

Straż pożarna w wielu krajach, m.in. UE (Unii Europejskiej), Kanadzie, Nowej Zelandii, Polsce, Rosji, USA, działa jako organizacja oparta na straży zawodowej (w Polsce Państwowa Straż Pożarna i Wojskowa Straż Pożarna) oraz straży społecznej (w Polsce Ochotnicza Straż Pożarna).

SCHEMAT 9.1.

Struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej[149]



Źródło: opracowanie własne.

W gminach najczęściej działa straż oparta na straży społecznej, czyli Ochotnicza Straż Pożarna (OSP).

OSP jest umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt organizacją społeczną, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, działającą na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Do głównych celów i zadań OSP należą:

- prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami,
- udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń,
- informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi,

[149] Strona Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

- upowszechnianie, w szczególności wśród członków, kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej,
- wykonywanie zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej,
- działania na rzecz ochrony środowiska,
- wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych na własnym terenie,
- wykonywanie innych zadań określonych w statucie OSP.

Ochotnicze straże pożarne funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach[150], ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej[151], a jej szczegółowe zadania oraz organizację określa własny statut.

Do 31 grudnia 2006 roku 3565 jednostek ochotniczych straży pożarnych zostało włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, będącego zespołem przedsięwzięć organizacyjnych, szkoleniowych, materiałowo-technicznych i finansowych, podjętych w celu prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych i miejscowych zagrożeń oraz skupiającego w wewnętrznie uporządkowanej strukturze jednostki ochrony przeciwpożarowej w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska. KSRG jest integralną częścią systemu bezpieczeństwa państwa. Nadzór nad jego funkcjonowaniem pełni minister spraw wewnętrznych i administracji, a odpowiedzialność za jego organizację spoczywa na Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej.

Głównym założeniem ustawodawcy było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego obejmującego cały obszar szeroko rozumianego ratownictwa pożarowego, technicznego, chemicznego, ekologicznego, bez względu na miejsce, rodzaj i charakter prowadzonych działań.

Organizatorem oraz bazą, na której opiera się Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, jest Państwowa Straż Pożarna (PSP) z całym zapleczem kadrowym, sprzętowym i logistycznym. Jednostkami realizującymi zadania KSRG są przede wszystkim Jednostki Ratowniczo-Gaśnicze PSP, a ponadto zgodnie z art. 20 i 23 oraz 14 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. inne podmioty ochrony przeciwpożarowej, a mianowicie:

- ochotnicze straże pożarne,
- zakładowe straże pożarne,
- gminne zawodowe straże pożarne,
- zakładowe służby ratownicze.

W Polsce większość OSP należy do Związku Ochotniczych Straży Pożarnych (ZOSP RP). Przy jednostkach OSP działają Jednostki Operacyjno-Techniczne, będące społecznym odpowiednikiem Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych PSP. Osoby wyznaczone do działania w strukturach takiej jednostki muszą być w odpowiednim wieku (18-60 lat), posiadać aktualne badania lekarskie, jak również posiadać ukończone przeszkolenie pożarnicze – odpowiednie do zaj-

[150] U.P.S.

[151] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r. nr 81, poz. 351).

mowanej funkcji. Skład JOT bierze bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.

Przy ochotniczych strażach pożarnych powoływane są również młodzieżowe drużyny pożarnicze (MDP), które stanowią w pewnym sensie przyszłe kadrowe zaplecze każdej jednostki. Młodzieżowa drużyna pożarnicza jest integralną częścią składową danej jednostki OSP. Osoby działające w takiej drużynie poznają zasady funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej w Polsce, zapoznają się ze sprzętem będącym na wyposażeniu danej OSP, uczą się zachowania w sytuacjach niecodziennych, od najmłodszych lat wyrabiają w sobie poczucie odpowiedzialności, uczą się opanowania, dyscypliny, a także podnoszą swoją sprawność fizyczną poprzez udział w zawodach sportowo-pożarniczych.

Ochotnicze straże pożarne zajmują się również szeroko rozumianą działalnością kulturalną i wychowawczą. W wielu jednostkach powstały sekcje sportowe, zespoły teatralne, działają orkiestry strażackie, zespoły instrumentalno-wokalne, świetlice środowiskowe, izby tradycji. Z OSP współpracuje także wiele lokalnych stowarzyszeń o różnych zainteresowaniach. Niektóre jednostki OSP zajmują się szkoleniami z zakresu pierwszej pomocy.

Wszystkie wymienione wcześniej jednostki: policja, straż pożarna, straż obywatelska, są niezbędnymi organizacjami w rozwoju lokalnym. Jednostki te występują w synergii z pozostałymi elementami organizowania rozwoju lokalnego w gminach.

9.5. Służba zdrowia

Od końca lat siedemdziesiątych XX wieku koncepcja podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) była najbardziej lansowaną ideą związaną z ochroną zdrowia, traktowaną jako najważniejszy element systemów zdrowotnych. Jej propagatorem była głównie Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), ale i rządy prawie wszystkich krajów deklarowały dla niej swoje poparcie. Poparcie to częściej miało postać werbalnych zapewnień, niż wdrażanych zmian, jednak ukształtowało się powszechne przekonanie o wadze, jaką należy przypisywać POZ. Propagowana przez WHO koncepcja POZ nie da się wprost zastosować w Polsce. Przyczyny są przynajmniej dwie. Po pierwsze idea przedstawiona przez WHO ulegała w ciągu lat głębokiej ewolucji i wiele spośród jej pierwotnych sformułowań jest współcześnie po prostu przebrzmiałych. Odtwarzając jej sens, należy uwzględnić skutki tej ewolucji, starając się dotrzeć do jej możliwie nowej wersji. Po drugie, od samego początku idea POZ była krytykowana jako uwzględniająca bardziej wymogi i realia krajów rozwijających się, aniżeli sytuację panującą w rozwiniętych krajach, z rozbudowaną infrastrukturą zdrowotną. Traktowanie

koncepcji przedstawianych przez WHO jako punktu odniesienia w analizie naszej sytuacji wymaga uwzględnienia tego faktu[152].

Istotną cechą POZ było łączenie jej działań ze społecznościami lokalnymi i to na terenie zamieszkiwania tych społeczności. Celem POZ powinno być dostarczanie społecznościom lokalnym świadczeń zapobiegawczych, leczniczych i rehabilitacyjnych. Zadania POZ powinny być wykonywane zespołowo. Jednak jako pracowników zdrowotnych powinno traktować się nie tylko profesjonalny personel medyczny – lekarzy, pielęgniarki i położne, ale także osoby pochodzące z lokalnych społeczności bez medycznego przygotowania, a niekiedy również osoby zajmujące się medycyną tradycyjną. Wszystkie te osoby powinny być poddane odpowiedniemu dokształceniu w zakresie umiejętności technicznych i społecznych, to jednak ich siłą miał być ich trwały związek z lokalną społecznością i wiedza o jej problemach. Podejście oparte na idei POZ było niejednokrotnie traktowane jako „sposób myślenia przenikający cały system opieki zdrowotnej", a jego ważnymi elementami składowymi były postulat uczestniczenia odbiorców świadczeń w planowaniu opieki zdrowotnej i w realizacji jej zadań oraz teza, że POZ nie jest wyrwaną z kontekstu strukturą, ale podstawową częścią spójnego systemu ochrony zdrowia. Koncepcje POZ – podejście POZ – stanowiły i stanowią integralną część strategii „Zdrowie dla Wszystkich". Strategia przyjęta przez kraje regionu europejskiego opisana była w trzech dokumentach, z których pierwszy został przyjęty w 1984 r., drugi w 1991 r., a trzeci w 1998 r., odmienny sposób formułowania celów świadczy wyraźnie o ewolucji koncepcji POZ, jaka zachodziła w środowisku WHO[153].

W pierwszych dokumentach po przełomie 1989 roku podkreślano, że pacjent powinien mieć prawo wolnego wyboru lekarza POZ, specjalisty i szpitala, ale świadczenia tych ostatnich pozostawały bezpłatne tylko przy posiadaniu skierowania od lekarza POZ. Formuła lekarza POZ jako jednocześnie przewodnika i odźwiernego znalazła sobie na stałe prawo obywatelstwa w koncepcjach przekształcania POZ. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, zmiany w POZ były wywołane nie tyle przez nowe koncepcje, co przez decentralizację. Utworzone w 1990 roku samorządowe gminy mogły tworzyć i utrzymywać zakłady opieki zdrowotnej, a ponadto otrzymały uprawnienia do zakupu świadczeń medycznych na rzecz osób ubezpieczonych i uprawnionych w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej lub u prywatnie praktykujących lekarzy, na podstawie zawieranych umów. W marcu 1994 roku w imieniu kierownictwa MZiOS[154] przedstawiony został strategiczny dokument dotyczący rozwoju POZ, w którym jednoznacznie i bardzo silnie poparto ideę powszechnego wprowadzenia modelu lekarza rodzinnego. Najdogodniejszą formą wzmacniania jego pozycji i możliwości działania byłaby prywatyzacja POZ, przy zachowaniu publicznego finansowania. W toku ewolucji prawnych podstaw opieki zdrowotnej za-

[152] S. Golinowska, Z. Czepulis-Rutkowska, M. Sitek i in., *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*, CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002, s. 119-120.
[153] Ibidem, s. 120-121.
[154] MZiOS – Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej.

chodzącej w latach dziewięćdziesiątych XX w. ukształtowały się dwa typy świadczeniodawców udzielających usługi POZ: praktyki medyczne oraz zakłady opieki zdrowotnej. Praktyki, które z definicji musiały być prywatne – powołane zostały do życia jako narzędzie umożliwiające uprawianie wolnego zawodu, co było wyrazem dążeń do osłabienia kontroli nad świadczeniodawcami. W formie praktyk mogły być organizowane działania lekarzy, pielęgniarek, położnych, psychologów. Przykładem zakładu opieki zdrowotnej działającego na szczeblu POZ jest zakład udzielający świadczeń w formie ambulatoryjnej, a także świadczeń diagnostycznych, opiekuńczych itd. Typowym przykładem zakładu publicznego jest duża przychodnia w mieście, albo składający się z wielu placówek-poradni zakład grupujący świadczeniodawców produkujących usługi ambulatoryjne. Zakład niepubliczny przybierał zwykle postać bardziej lub mniej licznego zbioru gabinetów, niekiedy z własnym zapleczem laboratoryjnym. Zakład publiczny był tworzony przez organ administracji publicznej, w praktyce chodziło o samorządy terytorialne, ale zakład tworzony przez administrację rządową był także publiczny. Zakład niepubliczny był tworzony przez pracodawcę, kościół, grupę podmiotów prywatnych, osobę prawną. Zakład musiał posiadać wpis do rejestru prowadzonego przez wojewodę[155].

Wśród instytucji producentów świadczeń zdrowotnych szczególne miejsce przypada szpitalom, tj. zakładom lecznictwa zamkniętego, przeznaczonym do diagnozowania, leczenia i rehabilitacji tych chorych, których stan wymaga całodobowej opieki lekarsko-pielęgniarskiej. Szpitale udzielają przede wszystkim świadczeń, których wykonanie możliwe jest jedynie w warunkach stacjonarnych. Nie oznacza to, że część świadczeń udzielanych przez szpitale nie może być udzielana jako świadczenia ambulatoryjne. Każdy szpital, niezależnie od wielkości, statusu własności i formy organizacyjnej, jest zakładem opieki zdrowotnej i podlega przepisom ustawy o zakładach opieki zdrowotnej z 30 sierpnia 1991 r. z późniejszymi zmianami, zwanej dalej ustawą o ZOZ-ach. Większość polskich szpitali prowadzona jest w formie samodzielnego publicznego zakładu zdrowotnego, podlega przepisom ustawy o ZOZ-ach dotyczących zakładów publicznych, w tym szczególnie przepisom dotyczącym zasad gospodarowania. Ustawa dopuszcza generowanie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej nadwyżek finansowych, a tym samym zapisuje kolejny cel, jaki mogą realizować szpitale – cel generowania zysków. Osiągnięciu nadrzędnego celu reformy służyć powinna realizacja zadań głównych, jakimi w obszarze relewantnym dla sektora opieki stacjonarnej są: restrukturyzacja sektora szpitali oraz pojedynczych placówek w celu dostosowania świadczonych usług do potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; wymuszanie na szpitalach poprawy efektywności wewnętrznej alokacji środków za pomocą racjonalnych systemów motywowania, finansowania i twardych reguł budżetowych; instytucjonalne oddzielenie funkcji właścicielskich w sektorze produkcji świadczeń i funkcji płatnika. Reforma systemu opieki zdrowotnej stworzyła niepowtarzalną szansę wymuszenia na sekto-

[155] Ibidem.

rze oferującym świadczenia zdrowotne dopasowania się do rzeczywistych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa i dostosowania się poszczególnych placówek produkujących świadczenia do nowych, przyjaznych pacjentom warunków funkcjonowania. Pojawiła się konieczność głębokiej restrukturyzacji systemu opieki zdrowotnej. Jednym z najważniejszych celów reformy opieki zdrowotnej było wymuszenie na wszystkich podmiotach świadczących usługi zdrowotne efektywnego wykorzystania przydzielanych im środków. Realizacji tego celu służyć miało, między innymi, usamodzielnienie zakładów opieki zdrowotnej, zmuszenie ich do pokrywania kosztów działalności i zobowiązań z własnych środków i uzyskiwanych przychodów oraz prawo do samodzielnego decydowania o podziale ewentualnych zysków. Zakłady zwolnione zostały z konieczności przestrzegania prawa budżetowego, swoją gospodarkę finansową mają natomiast prowadzić zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości. Wraz z uzyskaniem osobowości prawnej wyodrębniony został również majątek własny zakładów. Poprawa sytuacji finansowej szpitali może zostać osiągnięta nie tylko poprzez znalezienie nowych źródeł przychodów, lecz również poprzez obniżenie poziomu kosztów. Redukcja kosztów nie powinna być postrzegana jedynie w kontekście poprawy bieżącej sytuacji finansowej. W dłuższej perspektywie powinna służyć także poprawie efektywności gospodarowania ograniczonymi zasobami i środkami. Najważniejszym elementem kosztów szpitali są koszty pracy. Koszty te stanowiły przeciętnie 57% kosztów całkowitych. 15-16% kosztów całkowitych stanowiły inne koszty: podatki i opłaty administracyjne, koszty ubezpieczeń, koszty finansowe, w tym koszty obsługi zobowiązań, koszty czynszów, koszty kupowanych świadczeń niemedycznych, takich jak sprzątanie, pralnia, usługi transportowe itp., koszty wyżywienia pacjentów, koszty kupowanych świadczeń medycznych, opłaty pocztowe i telekomunikacyjne, zakup sprzętu i środków czystości, koszty szkoleń, koszty remontów oraz koszty podróży służbowych. Trzeci co do wielkości blok kosztów (przeciętnie 13,05% kosztów całkowitych) stanowiły koszty leków i drobnego sprzętu chirurgicznego. Koszty środków i materiałów pomocniczych wynosiły przeciętnie 5,22%, koszty amortyzacji 4,99%, zaś koszty energii i ciepła – 4,31% kosztów całkowitych[156]. Koszty pracy stanowią najważniejszą pozycję kosztów w każdym szpitalu. Polityka zatrudnienia i polityka płac stały się naturalnym centrum zainteresowania nie tylko analityków systemu, ale również instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i realizację programów restrukturyzacyjnych oraz podmiotów wewnętrznych odpowiedzialnych za gospodarkę finansową szpitali. Wysokie znaczenie kosztów pracy, jak i waga poczynań racjonalizujących zatrudnienia dla poprawy efektywności gospodarowania, skłoniły do dokładniejszego przyjrzenia się polityce zatrudnienia i polityce płac prowadzonej przez polskie szpitale. W ramach reformy ochrony zdrowia, samodzielnym zakładom opieki zdrowotnej przyznano prawo do prowadzenia samodzielnej polityki płac. W większości szpitali system wynagrodzenia oparty był na regulaminie płac wynegocjowanym ze związ-

[156] Ibidem, s. 205.

kami zawodowymi. Istotny koszt dla polskich szpitali stanowią koszty leków i drobnego sprzętu chirurgicznego. Dla przeciętnego szpitala koszty leków to 13,25% kosztów całkowitych. Koszty środków i materiałów pomocniczych to przeciętnie kolejne 5,21% kosztów całkowitych.

Problematyka ochrony zdrowia uregulowana jest w Konstytucji RP w art. 68. Przewiduje on powszechne prawo do ochrony zdrowia. Jednym z podstawowych aktów prawnych odnoszących się do problematyki ochrony zdrowia jest ustawa o zakładach opieki zdrowotnej[157]. Zawiera ona definicję takiego zakładu – jest to wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, utworzony i utrzymywany w celu udzielenia świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Zakład opieki zdrowotnej może być utworzony i utrzymywany w celu: prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w powiązaniu z udzieleniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia; realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzieleniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia. Do zakładów opieki zdrowotnej zaliczamy: szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, inny niewymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielenia całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednim stałym pomieszczeniu; przychodnię, ośrodek zdrowia, poradnię; pogotowie ratunkowe; medyczne laboratorium diagnostyczne; pracownię protetyki stomatologicznej i ortodoncji; zakład rehabilitacji leczniczej; żłobek; inny zakład spełniający warunki określone w ustawie[158]. Zakład opieki zdrowotnej udziela świadczeń zdrowotnych ogółowi ludności, ludności określonego obszaru lub określonej grupie. Udziela świadczeń zdrowotnych bezpłatnie, za częściową odpłatnością lub odpłatnie na zasadach określonych w ustawie, w przepisach odrębnych lub w umowie cywilnoprawnej. Zakład opieki zdrowotnej może być tworzony przez: ministra lub centralny organ administracji rządowej; ministra, w przypadkach określonych w ustawie o Inspekcji Sanitarnej; jednostkę samorządu terytorialnego; państwową uczelnię medyczną lub państwową uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych; kościół lub związek wyznaniowy; pracodawcę; fundację, związek zawodowy, samorząd zawodowy lub stowarzyszenie; inną krajową albo zagraniczną osobę prawną lub osobę fizyczną; spółkę niemającą osobowości prawnej[159].

Zakład opieki zdrowotnej może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru. Podstawą wpisu do rejestru jest stwierdzenie przez organ prowadzący rejestr, że zakład opieki zdrowotnej spełnia wymagania określone w ustawie. Wpis do rejestru, odmowa wpisu lub skreślenie z rejestru następuje w formie decyzji administracyjnej[160].

---

[157] Ustawa z dnia 31 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 1991 nr 91, poz. 408 z późn. zm.).
[158] Z. Bukowski, *Polskie administracyjne…,* op. cit., s. 362-363.
[159] Ibidem, s. 364.
[160] Ibidem.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej reguluje także kwestie praw pacjenta. Zgodnie z nią, pacjent ma prawo do: świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej, a w sytuacji ograniczonych możliwości udzielenia odpowiednich świadczeń – do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń; informacji o swoim stanie zdrowia; wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub ich odmowy, po uzyskaniu odpowiedniej informacji; intymności i poszanowania godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych; umierania w spokoju i godności[161].

Szczególną formą zakładów uregulowanych w ustawie są publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Publiczny zakład opieki zdrowotnej udziela świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom, uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnie, za częściową odpłatnością lub całkowitą odpłatnością. Publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony jest w formie samodzielnego zakładu, pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia właściwego organu administracji rządowej albo w drodze uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, chyba że przepisy ustawy lub przepisy odrębne stanowią inaczej[162].

Szczególnym organem administracji związanym z ochroną zdrowia, zwłaszcza prewencyjną kontrolą stanu sanitarnego, jest Państwowa Inspekcja Sanitarna. Jej organizacja i działalność uregulowana jest w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[163]. Inspekcja ta jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami: higieny środowiska; higieny pracy w zakładach pracy; higieny radiacyjnej; higieny procesów nauczania i wychowania; higieny wypoczynku i rekreacji; zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku; higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne – w celu ochrony życia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych[164].

Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Kieruje nią Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej. Głównego Inspektora powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia. Zadania Państwowej

[161] Ibidem.
[162] Ibidem, s. 366-367.
[163] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 1998 r. nr 90, poz. 575 z późn. zm.).
[164] Z. Bukowski, *Polskie administracyjne*..., op. cit., s. 374.

Inspekcji Sanitarnej wykonują następujące organy: Główny Inspektor Sanitarny; państwowy wojewódzki inspektor sanitarny; państwowy powiatowy inspektor sanitarny; państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

Deklarowanym celem reformy samorządowej było zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi, a także tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym. Wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny kraju, składający się z 16 województw, 308 powiatów i 2489 gmin (w tym 65 miast na prawach powiatu). Podczas gdy segment lokalny (gmina i powiat) odpowiada za organizację i świadczenie usług publicznych, to zasadniczym celem działania samorządu województwa jest tworzenie warunków rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, czego wyrazem jest prowadzona przez ten szczebel polityka rozwoju regionalnego. Samorząd województwa organizuje ponadto usługi o charakterze wojewódzkim. W ochronie zdrowia, od samorządów terytorialnych oczekuje się przede wszystkim tworzenia polityki zdrowotnej na danym obszarze terytorialnym, obejmującym zarówno organizację lokalnej opieki zdrowotnej, jak i sferę zdrowia publicznego. Zmiana sposobu finansowania świadczeń zdrowotnych sprawia, że zakres zadań samorządów terytorialnych jest ograniczony[165]. Ustawy ustrojowe mówią jedynie, że: samorząd gminny odpowiada za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów[166]; do zadań własnych gmin należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym m.in. sprawy ochrony zdrowia[167]; do zakresu działań samorządu powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym promocja i ochrona zdrowia[168]; samorząd województwa wykonuje zadania w zakresie promocji i ochrony zdrowia jako zadania własne[169] w zakresie, jak można wnioskować z art. 2 ust. 2, zadań publicznych o charakterze wojewódzkim.

Szczegółowe zadania z zakresu organizacji opieki zdrowotnej nakłada na samorządy, jako tzw. organy założycielskie, ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Istotną specyfiką pełnienia tej funkcji przez samorząd terytorialny jest jego kolegialny charakter. Kolegialność powoduje, że podjęcie decyzji jest trudniejsze i zazwyczaj trwa dłużej. Zgodnie z regulacjami ustrojowymi, jednostka samorządu terytorialnego działa poprzez swe organy – organ stanowiący i kontrolny (rada, sejmik) oraz organ wykonawczy (zarząd). Jako organy założycielskie samorządy występują w dwóch rolach. Po pierwsze są one właścicielami, co

[165] Ibidem, s. 47.
[166] U.S.G., art. 6, art. 164 Konstytucji RP.
[167] U.S.G., art. 7 ust. I pkt 5.
[168] U.S.P. art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 2.
[169] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. art. 14 ust. 1 pkt 2, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

zobowiązuje je do dbałości o inwestycje, bazę materialną czy zgodność działania zakładu z jego celami statutowymi. Po drugie ich rolą jest organizacja lokalnego systemu opieki zdrowotnej. W realizacji tego celu samorządy mogą wykorzystywać takie instrumenty prawne, jak uprawnienie tworzenia, przekształcania i likwidacji zakładu, prawo zatwierdzania zmian w statucie, a także decyzje inwestycyjne. Prowadzenie zakładów przez samorząd nie musi być jedyną i najbardziej efektywną formą zapewnienia mieszkańcom opieki zdrowotnej. Jednak im bardziej złożone i skomplikowane świadczenia wchodzą w grę, tym mniejsze są możliwości i korzyści organizacji opieki zdrowotnej w oparciu o zakłady niepubliczne. Dlatego o ile wykonywanie funkcji organu założycielskiego jest mniej istotne na poziomie gminy, gdzie doszło do znacznej prywatyzacji z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, to funkcja ta pozostaje niezwykle istotna w przypadku powiatu i województwa. Wprowadzone w 1999 roku reformy zasadniczo zmieniły strukturę dochodów i wydatków sektora finansów publicznych – zmniejszyły się wydatki budżetu państwa, zwiększyły wydatki samorządów. Udział dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w skonsolidowanych dochodach sektora finansów publicznych zmniejszył się między 1998 a 1999 z 15,8% do 15,3% (przy wzroście wydatków z 20,2% do 25,9%)[170]. Znaczna część dochodów powiatów i województw pochodzi z subwencji i dotacji celowych. Najważniejsze wydatki gmin w zakresie ochrony zdrowia w 2000 roku to przeciwdziałanie chorobie alkoholowej 52%, żłobki 20% i lecznictwo ambulatoryjne 13%. W powiatach dominowały wydatki przeznaczone na sfinansowanie składek i świadczeń dla osób nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym 39%, wydatki na szpitale 35% i inspekcję sanitarną 20%. W województwach najważniejszą pozycję w tym zakresie stanowiły wydatki na szpitale 56,5% i medycynę pracy 14,8%. Różna jest struktura wydatków poszczególnych szczebli samorządów ze względu na ich rodzaj – o ile w gminach największą część wydatków pochłaniają wydatki bieżące, w budżetach samorządów województw znaczną większość stanowią wydatki inwestycyjne[171].

Samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę w prywatyzacji w sektorze zdrowotnym, rozumianej jako własność placówek świadczących usługi. Problematyki prywatyzacji w sektorze, wzbudzającej duże kontrowersje, nie udało się uregulować w odrębnym akcie prawnym. Zmianę formy własności zakładu publicznego można przeprowadzić jedynie przez przekształcenie lub likwidację zakładu publicznego na zasadach określonych w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej. Aby zapewnić ciągłość świadczeń zdrowotnych, zmiany te muszą być skoordynowane z procesem tworzenia zakładu niepublicznego lub innych podmiotów prywatnych, które przejmą zadania wykonywane dotąd przez zakład publiczny. Organ założycielski odgrywa w tym procesie podstawową rolę, gdyż kierownictwo zakładu nie może samodzielnie podejmować decyzji o przekształceniach, których skutkiem byłoby istotne ograniczenie zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych. Prywatyzacja publicznego ZOZ na podstawie istnieją-

[170] Z. Bukowski, *Polskie administracyjne…*, op. cit., s. 60.
[171] Ibidem, s. 61.

cych możliwości prawnych jest skomplikowana i czasochłonna. Odpowiednie projekty uchwał muszą zostać skonsultowane z wojewodą oraz właściwymi dla działania zakładu organami samorządu gminy, powiatu i województwa, a od uchwalenia do wejścia uchwał w życie muszą minąć 3 miesiące. Po prywatyzacji zakładu samorząd przestaje pełnić funkcje właścicielskie i traci możliwości nadzoru sprywatyzowanych placówek, a jednocześnie nadal musi zapewnić ciągłość opieki medycznej na swoim terenie. Likwidacja zakładu publicznego i utworzenie w jego miejsce zakładu niepublicznego lub praktyk lekarskich nie wyczerpuje wszystkich możliwości prywatyzacji. Samorząd terytorialny może np. oddać podmiotom prywatnym majątek publiczny w użytkowanie na podstawie umów cywilnych lub wnieść aport do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Obok prywatyzacji z udziałem majątku publicznego, w latach 90. XX w. ważną rolę odgrywa prywatyzacja założycielska. Ocena szans i zagrożeń wynikających z prywatyzacji w opiece zdrowotnej jest złożona i nie można formułować jednoznacznych ocen i uogólnień. Wzrost znaczenia własności prywatnej w opiece zdrowotnej nie powinien zwalniać władz publicznych – zarówno rządowych, jak i samorządowych – z odpowiedzialności za zapewnienie świadczeń zdrowotnych oraz ich jakości. Wymaga to jednak wykształcenia nowych kompetencji związanych z opracowaniem standardów świadczeń oraz zasad i sposobów ich monitorowania. Na działania dostosowawcze w zakładach opieki zdrowotnej związane z prywatyzacją i restrukturyzacją przeznaczono środki z budżetu państwa, w ramach rządowego Programu Działań Wspierających dla Pracowników Opieki Zdrowotnej jako Elementu Zatrudnienia Związanego z Reformą Ochrony Zdrowia (tzw. program restrukturyzacji). W latach 1999-2000 90% środków przeznaczono dla zakładów, których organami założycielskimi były samorządy, z czego połowę na jednostki powiatowe. W strukturze wydatków sfinansowanych w tych latach najważniejszą pozycję stanowiły wydatki na koszty restrukturyzacji zatrudnienia, czyli odprawy i odszkodowania (ok. 35% środków), inwestycje i remonty (19%) oraz zakup aparatury medycznej (11%)[172].

Tworząc zakład i zatwierdzając jego statut, samorząd ma pewien wpływ na zakres świadczonych usług. W rzeczywistości wpływ ten okazuje się pozorny, gdyż samorząd nie ma środków pozwalających na dofinansowanie jego działalności. Najważniejszym czynnikiem decydującym o stanie zbilansowania finansów jednostek ochrony zdrowia jest „realność stawek" i „korzystne kontrakty". Na drugim miejscu wymienia się nowoczesne metody zarządzania, co daje podstawy, by sądzić, że odpowiedzialność za zarządzanie zakładem może nie być w pełni egzekwowana[173].

Strategie polityki zdrowotnej województw podkreślają znaczenie promocji zdrowia. Zawierają one analizy demograficzne i epidemiologiczne, podkreślając rolę pozamedycznych uwarunkowań zdrowia. Pozytywnie należy ocenić częste odwoływanie się w strategiach do celów określonych w Narodowym Programie Zdrowia. Zrozumienie wagi podejmowania tego typu działań nie znajduje jed-

[172] Ibidem, s. 62.
[173] Ibidem, s. 66.

nak odzwierciedlenia w wydatkach samorządów. Pomimo wzrostu liczby powiatów finansujących programy promocji zdrowia i profilaktyki, w dalszym ciągu znaczna część powiatów nie przeznacza żadnych wydatków na tego typu działania. Poza brakiem środków na wydatki promocyjne, ochrona zdrowia, często utożsamiana z opieką zdrowotną, jest wciąż traktowana jako wydzielony obszar działań niezwiązany z innymi obszarami zadań samorządu. Myśleniu w kategoriach wielosektorowych i podejmowaniu działań prozdrowotnych nie sprzyjają zasady finansowania powiatów i województw, oparte na dotacjach celowych, przeznaczonych na ściśle określone cele[174].

Wzrost autonomii głównych aktorów w systemie zarządzania opieką zdrowotną zmienia warunki tworzenia i realizowania polityki publicznej. Władze rządowe i samorządowe mogą skoncentrować się na sprawach strategicznych, pozostawiając bieżące problemy zarządzania samodzielnym placówkom. Dzieje się to kosztem możliwości bezpośredniej ingerencji w decyzje podejmowane przez świadczeniodawców. Znaczenia nabiera wpływ pośredni, poprzez właściwe wykorzystanie instrumentów o charakterze regulacyjnym i koordynacyjnym oraz nadzoru i kontroli, co wymaga odpowiednich zdolności administracyjnych. Kwestią otwartą pozostają koszty i korzyści tego typu rozwiązań oraz ich efektywność w obecnej rzeczywistości organizacyjnej. Dostrzegalnym zagrożeniem proponowanych rozwiązań jest dalsze pogłębianie niejasnego podziału odpowiedzialności na liniach trójkąta: administracja rządowa, administracja samorządowa i samodzielne zakłady opieki zdrowotnej. Niepewność co do przyszłego kształtu struktury organizacyjnej systemu opieki zdrowia, ale także szeregu innych rozwiązań o charakterze ustrojowym – modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego czy zakresu decentralizacji finansów publicznych – sprawiają, że możliwość formułowania rekomendacji jest ograniczona. Podstawowe zalecenie, które można sformułować, to konieczność precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów władzy publicznej[175].

[174] Ibidem, s. 70.
[175] Ibidem, s. 71-72.

Rozdział 10. Klastry i organizacja sieci współpracy międzyorganizacyjnej, konkurencyjność

10.1. Sieci relacji międzyorganizacyjnych, grona (klastry)

Przedsiębiorstwa coraz częściej nawiązują trwałą współpracę i tworzą sieci relacji międzyorganizacyjnych[176]. Autorzy zagraniczni[177] często organizacje sieciowe identyfikują z *networkingiem*. Zależności te mogą być tworzone jako wymuszenie lub za zgodą stron uczestniczących w postaci zależności organizacyjnych, jak posiadanie własności spółek uczestniczących; zależności rynkowych, jak więzi klient-dostawca; zależności regionalnych, jak bliskość siedzib firm; zależności nieformalnych, jak powiązania rodzinne czy polityczne[178]. Sieci powstają dla zwiększenia efektu synergicznego. Pozytywnymi efektami działalności sieci jest napływ inwestorów zagranicznych[179] oraz inwestorów krajowych[180]. Pozostałymi korzyściami funkcjonowania w sieci są: redukcja niepewności, gdyż działania rynkowe realizowane są w sytuacji powiązań kooperacyjnych, które tworzą warunki zaufania w zmieniającym się otoczeniu, zwiększenie elastyczności, gdyż praktyka gospodarcza wskazuje, iż kluczowym czynnikiem sukcesu jest zdolność dopasowania do zmieniającego się otoczenia. Struktury sieciowe dają możliwość szybkiej alokacji zasobów i poniesienia znacznie niższych kosztów, możliwość pozyskania nowych zdolności rozwojowych poprzez tworzenie wielostronnych aliansów, które pozwalają przedsiębiorstwom na znaczne zwiększenie zdolności produkcyjnych poprzez wykorzystanie wolnych mocy partnerów w układzie, w efekcie czego struktury sieciowe sprzyjają racjonalizacji wykorzystania tych zdolności poprzez integrację działań partnerów i koordynację projektów, możliwość ułatwienia dostępu do deficytowych zasobów i umiejętności. Często w ramach grup powiązań kooperacyjnych występuje komplementarność zasobów i partnerów[181]. Struktury sieciowe sprzyjają wymianie pomiędzy stronami, co znacznie obniża koszty pozyskiwania aktywów w

[176] J. Cygler, *Alianse strategiczne*, Difin, Warszawa 2002; a także *Rodzaje sieci,* [w:] UNCTAD, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, United Nations, New York and Geneva 2001, s. 131, [w:] M. Kuzel, *Powiązania filii korporacji transnarodowej z podmiotami krajowymi i efekty dyfuzji*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 4, s. 17-20.

[177] *Innowacyjność 2006. Stan innowacyjności, metody wspierania, programy badawcze*, A. Żołnierski (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006, s. 77.

[178] Ibidem, s. 78.

[179] E. Wojnicka, *System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.

[180] *Innowacyjność 2006...*, op. cit., s. 79.

[181] B. Nogalski, A. Wójcik-Karpacz, J. Karpacz, *Partnerstwo samorządu regionalnego i przedsiębiorców w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 4, s. 22-25.

porównaniu z organizacjami niezrzeszonymi. Ponadto istnieje możliwość korzystania z doświadczeń w zakresie zarządzania poszczególnymi zasobami, którymi mogą się podzielić partnerzy powiązań, zdolności szybkiego reagowania, która staje się kluczowym czynnikiem sukcesu w okresie globalizacji. Czas reakcji na sygnały z otoczenia oraz szybkość realizacji projektów są podstawowymi źródłami przewag konkurencyjnych. Powiązania sieciowe dają możliwość szybkiej mobilizacji oraz możliwość realizacji określonych projektów. Działania takie pozwalają przedsiębiorstwom stać się uczestnikami wielostronnych aliansów strategicznych i osiągnąć korzyści skali. Możliwość wspólnego uzyskiwania informacji znacznie obniża koszty jej zdobywania. Korzyści te są szczególnie istotne dla sektorów zaawansowanych technologii, gdzie uzyskanie informacji (technicznej, organizacyjnej, rynkowej) szybko podlega dezaktualizacji[182]. Analiza struktur sieciowych wykazała, iż problemem w rozwoju wzajemnej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami jest to, że struktury kooperacyjne nie rozwijają się dobrze w gospodarkach postkomunistycznych. Wraz z upadkiem centralnego planowania w krajach tych integracja pionowa nie została zastąpiona systemem powiązań horyzontalnych. Przedsiębiorstwa działające w podobnych lub zbliżonych branżach przemysłu skoncentrowane są na ograniczonym obszarze geograficznym, co nie prowadzi do utworzenia gron czy sieci, gdyż przedsiębiorcy są poróżnieni lub nie ufają sobie wzajemnie[183]. Przykładem rozwiniętych i zintegrowanych form sieciowych są klastry (grona regionalne). Podstawową różnicą między siecią a klastrem jest to, że struktury klastrowe charakteryzują się koncentracją geograficzną, co nie jest obligatoryjne dla sieci. Drugą różnicą jest fakt, iż klastry charakteryzują się większym stopniem integracji z otoczeniem instytucjonalno-organizacyjnym. Struktury klastrowe determinują wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw i MSP. Według definicji OECD, klastry są to geograficzne koncentracje wzajemnie powiązanych ze sobą przedsiębiorstw i instytucji danego obszaru działalności gospodarczej[184]. M.E. Porter definiuje grona jako geograficzne skupiska branżowo powiązanych przedsiębiorstw, instytucji rządowych i pozarządowych, a także oświatowych. W definicji UNIDO klastry stanowią regionalne i terytorialne koncentracje firm produkujących i sprzedających podobne lub komplementarne produkty, a przez to zmuszonych do wspólnego przezwyciężania problemów i wyzwań. W rezultacie utworzenia klastra dostawcy maszyn i surowców oraz producenci, zindywidualizowani usługodawcy specjalizują się i szybciej osiągają lepsze rezultaty. Tempo rozwoju klastrów determinowane jest przez: mobilność społeczeństwa, mobilność transportową, mentalność i oczekiwania społeczne[185]. Doświadczenia zagraniczne wykazały w zakresie polityki klastrowej brak uniwersalnego modelu,

[182] *Innowacyjność 2006...,* op. cit., s. 74-77.
[183] Ibidem, s. 79.
[184] E. Wojnicka, M. Wargacki, *Procesy innowacyjne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Instytut Gospodarki WSIiZ Rzeszów, „Studia o Gospodarce" 2003, nr 1.
[185] E. Bojar, J. Bis, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w klastrach*, „Przegląd Organizacji" 2006, nr 10, s. 32-36.

który można upowszechnić w każdym innym miejscu. Regiony różnią się otoczeniem prawnym i administracyjnym, zakresem rozwoju infrastruktury, jakością instytucji okołobiznesowych, stopniem rozwoju systemu finansowego, zakresem rozwoju i wykorzystania w regionie technologii informatycznych i komunikacyjnych, strukturą gospodarczą, strukturą społeczną i demograficzną, potencjałem innowacyjnym, poziomem zakumulowanej wiedzy, kwalifikacjami zasobów ludzkich, charakterystyką i strukturą popytu wewnętrznego (regionalnego), czy istniejącym modelem współpracy kooperacyjnej firm. Wszystkie wymienione elementy determinują wzrost konkurencyjny lokalnych gospodarek[186]. Struktury klastrowe stanowią najskuteczniejsze narzędzie pomocy publicznej z zakresu nowoczesnej polityki gospodarczej. Za pomocą tych narzędzi w lokalnej polityce gospodarczej można dokonać wielu pozytywnych zmian, np. tworzyć skuteczne mechanizmy wsparcia funkcjonowania firm i poprawy otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej poprzez tworzenie struktur wsparcia[187].

W wypadku środowisk lokalnych w regionach słabo rozwiniętych istotne znaczenie ma sprzyjanie władz lokalnych tworzeniu się i rozwojowi sieci międzyorganizacyjnych. W sieciach lokalnych, co potwierdzają badania naukowe[188], szczególne znaczenie ma wzajemne oddziaływanie takich grup organizacji, jak: przedsiębiorstwa, organizacje wsparcia biznesu, ośrodki naukowo-badawcze, banki, władze samorządowe (lokalne) i władze państwowe, zwłaszcza organizacje regulujące funkcjonowanie gospodarki (regulatorzy). Potencjalna sieć takich powiązań została przedstawiona na poniższym schemacie.

Wzrost przedsiębiorczości w danym środowisku lokalnym, a tym samym wzrost miejsc pracy i podniesienie poziomu życia mieszkańców zależy od umiejętności tworzenia klimatu wzrostu przedsiębiorczości. Sukces konkurencyjny zależy także od osiągniętych wskaźników innowacyjności i konkurencyjności w funkcjonujących i nowych przedsiębiorstwach. Konkurencyjność w aspekcie powiązań międzyorganizacyjnych powinna absorbować nowe przedsiębiorstwa. Wskaźniki skuteczności istniejących powiązań międzyorganizacyjnych oceniane są jako osiągnięta jakość, element miękki otoczenia, czyli poprzez pomiar wyrażony w opinii przedsiębiorców i ich subiektywnego odczucia lokalnego klimatu przedsiębiorczości, która sprzyja lub nie rozwojowi i powstawaniu nowych podmiotów.

---

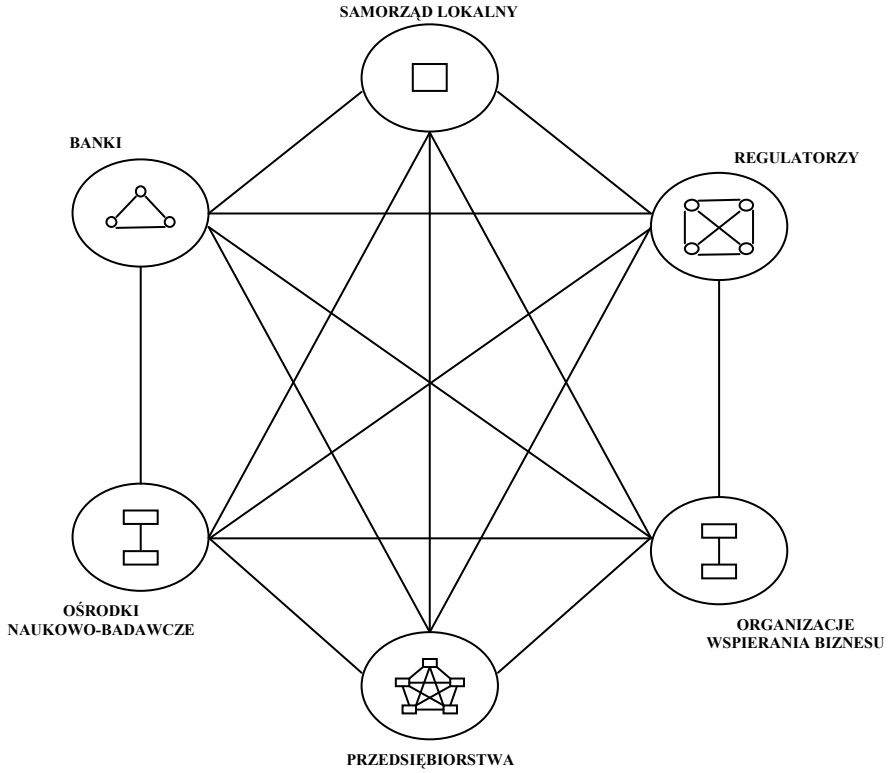
[186] M. Mitręga, *Marketing relacji. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005.

[187] E. Wojnicka, *System innowacyjny Polski…*, op. cit.; *The emergence and development of clusters in Poland*, ed. E. Bojar, Z. Olesiński, Copyright by Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warsaw 2007, s. 51-71, s. 121-141.

[188] Z. Olesiński, *Zarządzanie w regionie…,* op. cit. W pracy uwzględniono wyniki badań wykonywanych przez zespół Instytutu Zarządzania Akademii Świętokrzyskiej w ramach Grantu Komitetu Badań Naukowych Rzeczypospolitej Polskiej nr 2 H02D02122.

SCHEMAT 10.1.

Przykładowa dwustopniowa sieć powiązań międzyorganizacyjnych



Źródło: Z. Olesiński, *Wpływ innowacyjności na restrukturyzację przedsiębiorstw w sieciach globalnych i lokalnych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2008.

Przy pewnym poziomie rozwoju sieci lokalnych relacji międzyorganizacyjnych powstają przesłanki do wzrostu kapitału społecznego, a w pewnych warunkach mogą się tworzyć *quasi-klastry* lokalne, stwarzające możliwości dalszej intensyfikacji relacji międzyorganizacyjnych, co generuje dodatkową synergię, sprzyja wzrostowi przedsiębiorczości w sieci (klastrze), podnosi konkurencyjność. Przykładem organizacji sieciowych są proste formy międzyorganizacyjnej wymiany handlowej, współpracy (*coopetition*), organizacje wirtualne, jak również bardziej skomplikowane, takie jak partnerstwo regionalne i klastry (grona regionalne). Prekursor badania gron Michael E. Porter wskazuje na celowość analizy gospodarki w aspekcie gron: „grona bardziej odpowiadają istocie konkurencji i źródom przewagi konkurencyjnej, grona – szersze od sektorów – wykazują ważne powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności, informacji, marketingu i potrzeby klientów, przekraczające granice firm i sektorów”[189]. Analiza gron ma istotne znaczenie w kreowaniu konkurencyjno-

[189] M.E. Porter, *Porter o konkurencji…*, op. cit., s. 255.

ści przedsiębiorstw, szczególnie w przypadku regionów słabiej rozwiniętych. Grona są instrumentami wzrostu przewagi konkurencyjnej, szczególnie generowanej poprzez tworzenie mechanizmów i warunków do rozwoju przedsiębiorczości, do powstawania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, które zyskują dostęp do większych środków finansowych przy mniejszych nakładach inwestycyjnych, a ich powstaniu może chociażby sprzyjać klimat stwarzany przez władze, w tym władze lokalne. Sprzyjać takim działaniom może dostrzeżenie znaczenia sieci[190]: „Teoria grona jest pomostem między teorią sieci i konkurencją. Grono jest odmianą sieci, występującą w określonej lokalizacji geograficznej, w której bliskie sąsiedztwo firm i instytucji zapewnia istnienie pewnych rodzajów wspólnoty oraz zwiększa częstotliwość i znaczenie interakcji". M.E. Porter wskazuje na szereg pozycji literatury fachowej, eksponującej znaczenie powiązań sieciowych[191].

Sukces konkurencyjny podmiotów gospodarczych zależy od umiejętności integracji z lokalnymi bądź regionalnymi sieciami międzyorganizacyjnymi.

10.2. Środowisko przedsiębiorstwa

Współczesne przedsiębiorstwo nie może funkcjonować bez swojego obszaru działania, który stanowią struktury powiązań z innymi organizacjami. Podobnie region gospodarczy – nie będzie się rozwijać bez stworzenia w nim sieci powiązań przedsiębiorstw i organizacji regionalnych w formie klastrów tworzących regionalny system innowacyjny[192].

Im wyższy poziom rozwoju gospodarczego danego regionu, tym łatwiej kształtują się regionalne sieci powiązań między różnymi typami organizacji, łatwiej dochodzi do zbudowania więzi partnerskiej między przedsiębiorstwami.

Grona sprzyjają także tworzeniu struktur wertykalnych, które mogą być kształtowane między innymi przez Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne odgrywające istotną rolę w globalizującym się świecie. Inwestycje, szczególnie jeśli dotyczą innowacji, sprzyjają przyspieszeniu transferu innowacji produktów technologii i nowych metod organizacyjnych, marketingowych. Strategia działania inwestora zagranicznego polega na poszukiwaniu dodatkowego zysku przy wykorzystaniu tańszych czynników produkcji, ceny surowców, ceny siły roboczej itp. Zaangażowanie inwestora jest przyczyną lokalnych zmian ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i politycznych. Inwestor generuje sukces konkurencyjny organizacji, gdyż jego działalność sprzyja napływowi innych inwestycji, rozwojowi przedsiębiorczości i ograniczeniu lokalnego bezrobocia. Inwestor, który jest zarazem przedsiębiorcą, kreuje lokalną sieć międzyorganizacyjną,

[190] Ibidem, s. 283.
[191] Ibidem, s. 282 i s. 341.

działając według następujących mechanizmów: „*Przy prostej inwestycji buduje się zakład produkcyjny podzespołów, które w całości eksportowane są do kraju inwestora, czy do jego fabryk, które mogą być rozsiane po całym świecie. O firmie takiej można powiedzieć, iż jest »końcówką« ciągu produkcyjnego obejmującego wiele ogniw pośrednich. Wyrób finalny może być montowany w wielu miejscach (fabrykach) i sprzedawany może być na wielu różnych rynkach krajowych, co nie zmienia sytuacji, iż analizowana firma/przedsiębiorstwo/fabryka/zakład – »końcówka« funkcjonuje w systemie firm danego inwestora będąc całkowicie od niego zależna. Struktura organizacyjna firmy inwestora (firmy »matki«) ma zasadniczo charakter wertykalny i składa się z wielu firm »córek«, a często firm »wnuczek«, »prawnuczek« itd. Łącznie mogą one tworzyć system zamknięty w niewielkim stopniu podatny na wpływy otoczenia poszczególnych firm »córek«, czy »wnuczek«, będących »końcówkami« określonych ciągów produkcyjnych.*

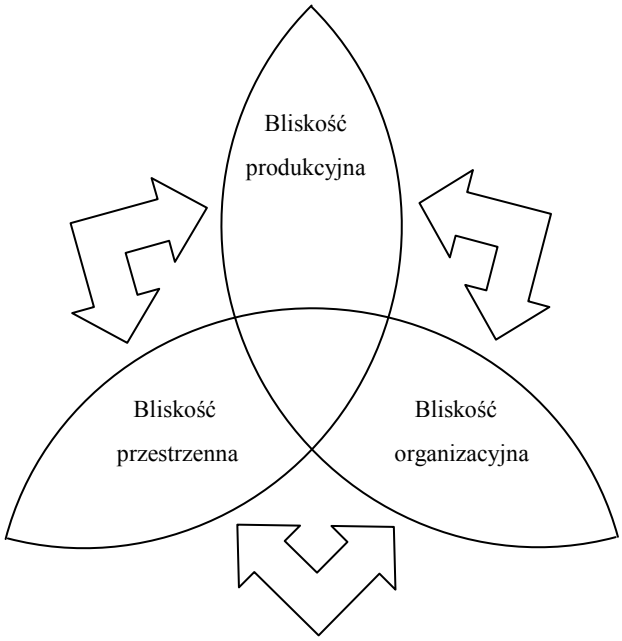
Wzrost konkurencyjności i rozwój przedsiębiorczości wymaga zaangażowania władz lokalnych i krajowych w eliminowanie barier, które utrudniają przepływ informacji, niekorzystnie kształtują mentalność mieszkańców, rodzą przejawy ksenofobii i nietolerancji. Polityka władz lokalnych wymaga stabilnych, transparentnych strategii politycznych, sprzyjających kształtowaniu społeczności obywatelskich, w których konkurencyjność regionu i przedsiębiorstw będzie tworzona poprzez współpracę z organizacjami nauki i organizacjami pozarządowymi. Stabilne władze polityczne z silną legitymacją społeczną, z silną pozycją międzynarodową są w stanie negocjować na zasadach partnerskich z inwestorem zagranicznym, są w stanie egzekwować prawa pracownicze, podatki, ochronę środowiska i zachęcać inwestorów zagranicznych do włączania się do rozwiązywania problemów wspólnoty lokalnej (sponsoring kultury, sportu, oświaty, rekreacji czy inne przedsięwzięcia)[193]. Wzrost konkurencyjności regionu kształtuje się poprzez rozwój sieci lokalnych, w których dominują więzi poziome (płaskie, horyzontalne), w które na zasadach dobrowolności mogą włączać się poszczególne podmioty, zwłaszcza przedsiębiorstwa lokalne. Wskaźniki konkurencyjności wzrastają wraz z liczbą uczestników sieci, która sprzyja rozwojowi organizacji poprzez popularyzację wiedzy i szybki przepływ informacji. Zarządzanie wiedzą w zakresie aktywizacji uczestników sieci jest rolą, która przypada organizacjom wspierającym rozwój biznesu, szkołom, zwłaszcza wyższym, centrom naukowo-badawczym, władzom lokalnym.

Współczesne przedsiębiorstwo nie może funkcjonować bez swojego obszaru działania, który stanowią struktury powiązań z innymi organizacjami. Podobnie region gospodarczy nie będzie się rozwijać bez stworzenia w nim sieci powiązań przedsiębiorstw i organizacji regionalnych w formie klastrów tworzących regionalny system innowacyjny.

[193] Ibidem.

SCHEMAT 10.2.

Przesłanki tworzenia sieci lokalnych



Źródło: J. Stachowicz, Materiały z konferencji w Santiago de Compostela, 19-20.04.2007.

Analiza gron ma istotne znaczenie w kreowaniu konkurencyjności tak samych przedsiębiorstw, jak i gmin. W wypadku regionów słabiej rozwiniętych lub przedsiębiorstw powstających w tych regionach należy raczej mówić o tworzeniu mechanizmów obowiązujących w gronach, a nie o samych gronach. Klastry, jako skupiska branżowo połączonych przedsiębiorstw oraz organizacji rządowych i pozarządowych, organizacji nauki i organizacji *non-profit* w ramach podejmowanych wspólnych działań wypracowują wartości dodane w formie efektów synergicznej współpracy. W efekcie współpracy powstaje odpowiedni klimat i tworzą się warunki do rozwoju przedsiębiorczości, do powstawania i rozwoju przedsiębiorstw, w tym przede wszystkim lokalnych przedsiębiorstw. Dzięki władzom lokalnym, które tworzą klimat sprzyjający rozwijaniu się przedsiębiorczości, gdyż eliminowane są bariery założycielskie, biurokratyczne, zwiększa się dostęp do źródeł finansowania inwestycji i innowacji, rozwija się współpraca z samorządami, z organizacjami wsparcia biznesu, organizacjami nauki i innymi przedsiębiorcami. W środowiskach lokalnych dominują więzi poziome (płaskie, horyzontalne). W przedsiębiorstwach lokalnych innowacje w większym stopniu wprowadzane są poprzez wdrażanie *benchmarkingu* niż opracowań własnych, czy korzystania z pomocy z zewnątrz. Strategia konkurencyjności oparta na wdrażaniu innowacji w przedsiębiorstwach lokalnych polega na wzmacnianiu ich współdziałania w sieciach lokalnych, które największy sukces

mogłyby wygenerować, jeśli integrowałyby się z sieciami globalnymi. Potrzeby innowacyjne wpływają na przyspieszenie restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Innowacje w strategii wzrostu konkurencyjności gmin województw Polski Wschodniej wiążą się z sześcioma cechami, a mianowicie:

- pokonanie barier otoczenia zewnętrznego poprzez tworzenie klimatu rozwoju przedsiębiorczości, rozwój współpracy, transfer wiedzy,
- wzmocnienie uwarunkowań otoczenia wewnętrznego, czyli wzrost wartości i atrakcyjności zasobów ludzkich, rzeczowych, informacyjnych, zarówno materialnych, jak i niematerialnych,
- wzrost wartości potencjału zmian, czyli kapitału ludzkiego, kompetencji, zasobów,
- wzrost potencjału relacji z otoczeniem, czyli rozwój i siła kontaktów, relacji i więzi międzyorganizacyjnych,
- wzrost potencjału współpracy z otoczeniem, czyli rozwój kooperacji, partnerstwa, sieci regionalnych (klastrów),
- umiejętność pozyskiwania zasobów finansowych na realizację inwestycji i zmian innowacyjnych (np.: fundusze i projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, inwestorzy, *venture capital*, kredyty i pożyczki, system gwarancji bankowych, kapitał własny, *leasing* itp.).

Nowy system finansowania przewiduje realizację wsparcia przedsiębiorstw w latach 2007-2013, w którym przedsiębiorczość oprócz rozwoju kapitału ludzkiego i innowacyjnej gospodarki została ujęta jako najważniejsze źródło przewag konkurencyjnych regionów[194]. Nowe programy wsparcia dla przedsiębiorstw w latach 2007-2013 mają stanowić udoskonaloną formę pomocy wzorowaną na Działaniu 2.3. SPO WKP oraz Działaniu 2.5. i 3.4. ZPORR. Regionalne Programy Operacyjne (RPO) mają wspomóc sektor MSP w uzyskaniu szerokiej pomocy inwestycyjnej oraz badawczej i uściślenia współpracy między przedsiębiorcami a sferą badawczo-rozwojową[195]. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka wspiera innowacyjne projekty na skalę krajową i międzynarodową, pomoc ta jest skierowana nie tylko do przedsiębiorców, ale także instytucji otoczenia biznesu i innowacyjnych instytucji okołobiznesowych (parki technologiczne, klastry, inkubatory przedsiębiorczości). W programie tym, Priorytet 4. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia celem jest wzmocnienie popytu na nowe lub nowoczesne rozwiązania w gospodarce, czyli dofinansowanie działalności B+R, wdrożenie wyników prac badawczych, nowe inwestycje

[194] Dla województwa świętokrzyskiego ustalono Priorytet 1. Rozwój przedsiębiorczości, Priorytet 2. Wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu według Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Priorytet 3. Kapitał dla innowacji, Priorytet 4. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, Priorytet 5. Dyfuzja Innowacji, Priorytet 6. Polska Gospodarka na Rynku Międzynarodowym według Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

[195] J. Orłowska, *Wsparcie dla przedsiębiorstw w latach 2007-2013*, „Biuletyn dla małych i średnich firm. Euroinfo", Wydawnictwo EUROINFO CENTRE, listopad 2006, nr 7 (89) Dotacje 2007-2013, www.euroinfo.org.pl.

w zakresie innowacyjnych usług i procesów, technologii, systemów zarządzania i organizacji pracy, wsparcie rozwiązań teleinformatycznych itp.[196]

Jak do tej pory brak jest wyspecjalizowanych instytucji czy systemów, które zapewniłyby lokalnym przedsiębiorstwom dostęp do tanich kredytów, pożyczek, gwarancji bankowych. Wszelkie pomysły, innowacje, zabezpieczenia dotyczące wniosku aplikacyjnego przedsiębiorcy muszą realizować w oparciu głównie o kapitał własny, pożyczki od rodziny i znajomych oraz drogie kredyty bankowe. W nowych programach pomocowych, jeśli mają one służyć wzrostowi konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw, muszą aktywnie uczestniczyć i rozwinąć działalność na większą skalę instytucje wspierające mały biznes w zakresie udzielania tanich kredytów, pożyczek, gwarancji bankowych. Powstanie i rozwój takich instytucji został przewidziany zarówno w Regionalnych Programach Operacyjnych, jak również w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka.

Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw gminy zależy od zarządzania potencjałem konkurencyjnym i aktywności władz lokalnych. Pod pojęciem potencjału konkurencyjnego regionu należy rozumieć: umiejętności władz regionalnych do wprowadzania zmian innowacyjnych i umiejętność korzystania z szans rozwojowych, gospodarowania potencjałem konkurencyjnym regionu. Gospodarowanie potencjałem regionu, zarządzanie regionem związane jest z zarządzaniem zmianą, szybkością i skutecznością procesów restrukturyzacji, prywatyzacji i rewitalizacji regionu (np. aktywizacja terenów wiejskich). Zarządzanie zmianami innowacyjnymi powinno identyfikować pojawiające się szanse (np. fundusze europejskie) i wspierać lokalnych liderów, mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Promocja odgrywa ważną rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Większość badanych przedsiębiorców lokalnych zauważa problem ograniczeń związanych z promocją, uzyskane pieniądze chciałaby przeznaczyć na promocję własnych produktów. Współpraca między samorządami, organizacjami wsparcia biznesu, instytucjami nauki mogłaby posłużyć kreowaniu nowego wizerunku przedsiębiorstw i regionu. Samorządy mogą wspierać promocję przedsiębiorstw lokalnych poprzez: wywołanie pozytywnego nastawienia otoczenia do nowo powstałych przedsiębiorstw, zwiększenie stopnia znajomości branży i jej problemów oraz opracowanie sposobów rozwiązań tych problemów przez kompetentną, wyspecjalizowaną jednostkę gminną (np. Wydział Rozwoju Przedsiębiorczości, Dział Promocji), zachęcanie potencjalnych klientów do odwiedzenia nowego przedsiębiorstwa, umożliwienie przedsiębiorstwu bezpłatnego umieszczenia informacji na temat jego działalności w miejscowej prasie, TV lub na tablicy ogłoszeń gminnych, na stronie internetowej, uczestniczenie we wspólnych akcjach charytatywnych, organizowanie konkursów, udział w targach itp. Władze lokalne powinny wypracować markę gminy.

[196] Ibidem, s. 5.

Wzrost potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw zależy od umiejętności kreowania i wdrażania zmian innowacyjnych i umiejętności zarządzania finansami ukierunkowanymi na rozwój inwestycji ujętych w celach strategicznych przedsiębiorstwa. Wzrost konkurencyjny regionu może nastąpić tylko poprzez budowanie polityki regionalnej ukierunkowanej na rozwój przedsiębiorstw lokalnych. Władze samorządowe powinny odnośnie organizacji i zarządzania MSP w każdej gminie podejmować decyzje z uwzględnieniem szans rozwoju małej przedsiębiorczości. Decyzje te powinna poprzedzać głęboka analiza wewnętrznych i zewnętrznych czynników wpływających na stworzenie lepszych, bezpieczniejszych i efektywniejszych warunków działania, współpracy i rozwoju przedsiębiorstw regionu. Analiza zewnętrzna powinna obejmować: rodzaj regionu, jego zasoby, charakter regionu, zasoby siły roboczej, jej kwalifikacje, poziom przedsiębiorczości, zamożność społeczeństwa lokalnego i jego potrzeby, aspiracje, istniejącą konkurencję na rynku, infrastrukturę regionu, możliwy do zastosowania postęp techniczny, politykę władz regionalnych odnośnie rozwoju MSP (wysokość podatków, ułatwienia obsługi administracyjnej, cenę działki budowlanej, stan i zaawansowanie infrastruktury technicznej itp.). Wszystkie te czynniki są atutami terenu, na którym władze lokalne zdecydowały się na rozwój inwestycji i przedsiębiorczości. Czynnikami zewnętrznymi, na które przedsiębiorstwa lokalne powinny zwracać uwagę i traktować jako potencjał konkurencyjny przedsiębiorstw lokalnych, są: sytuacja gospodarcza regionu, kraju, świata (inflacja, recesja, kryzysy, wojny), polityka rządu w zakresie rozwoju MSP i wynikające z niej różne ułatwienia, możliwość współpracy innowacyjnej i kooperacyjnej w regionie, obowiązujące przepisy prawa, podatki, cło. Budowanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw w gminie polega także na analizie wewnętrznych czynników, takich jak: zapotrzebowanie konsumentów na określone wyroby, wielkość rynku, koszty wytwarzania określonych wyrobów, przy określonej technice wytwarzania, koszty działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, zdolność do transferu i adaptacji nowych technologii, możliwość nawiązania kontaktów i wchodzenia w układy handlowe, koszty nawiązania kontaktów i wchodzenia w układy handlowe, koszty utrzymania i szkolenia siły roboczej, koszty marketingu[197].

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez władze lokalne ma szczególne znaczenie dla uzyskania przewagi konkurencyjnej regionu poprzez wzmocnienie relacji z otoczeniem i potencjału finansowania innowacyjnych zmian. Strategia wzrostu konkurencyjnego przedsiębiorstw, budowana na podstawie rzetelnej analizy posiadanego przez przedsiębiorstwo potencjału zmian i skutecznego wykorzystania potencjału współpracy, wpływa na ograniczenie zagrożeń otoczenia zewnętrznego i wyeliminowanie barier wewnętrznych przedsiębiorstwa. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących w gminie może nastąpić po-

[197] Z. Cygan, L.W. Zacher, *Główne czynniki determinujące rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w układzie regionalnym*, materiały konferencyjne Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie nt.: „Wybrane zagadnienia małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju regionalnym Polski", Warszawa, kwiecień 2002, s. 36-37.

przez wyeliminowanie barier współpracy między podmiotami lokalnymi a samorządami, organizacjami nauki, organizacjami wsparcia biznesu.

Rolą władz lokalnych jest tworzenie przyjaznego otoczenia, które sprzyja rozwojowi inwestycji i przedsiębiorczości. Konkurencyjność przedsiębiorstw lokalnych jest zdeterminowana przede wszystkim warunkami otoczenia zewnętrznego, które może sprzyjać budowaniu sieci stosunków bezpośrednich, zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Sieci lokalne z czasem mogą przekształcić się w grona regionalne lub pozostać na etapie partnerstwa czy kooperacji.

Nie istnieje jednoznacznie uniwersalna strategia konkurencyjności, która zapewniałaby sukces każdej organizacji. Skuteczna strategia konkurencyjna musi traktować każdą organizację indywidualnie i wyznaczać realne kierunki rozwoju uzależnione od posiadanych zasobów i źródeł przewag konkurencyjnych. Strategia sukcesu konkurencyjnego musi być konsekwentnie realizowana w długim okresie, a jej cele muszą być zgodne z trendami rozwoju globalnego, gdyż tylko wtedy można wykorzystać wszystkie szanse i próbować wyeliminować błędy. Stąd konieczność traktowania współpracy międzyorganizacyjnej jako priorytetu budowania trwałej strategii wzrostu konkurencyjności regionu.

Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych uwarunkowany jest umiejętnością wzmacniania ich potencjału konkurencyjnego poprzez realizację odpowiedniej strategii (kosztowej, dyferencjacji, konkurencji i innowacji) prowadzącej do wzrostu wartości przedsiębiorstwa i wzrostu jego zdolności inwestycyjnej w zmiany innowacyjne.

Wykaz polecanej literatury

1. Ancona D., Malone T., Orlikowski W., Senge P., *In praise of the incomplete leader*, „Harvard Business Review", February 2007.
2. Ansoff H.J., *Zarządzanie strategiczne*, PWN, Warszawa 1985.
3. Baines A., *Exploiting organizational knowledge in the learning organization*, „Work Study" 1997, no. 6.
4. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
5. Bojar E., Bis J., *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w klastrach*, „Przegląd Organizacji" 2006, nr 10.
6. Bojar W., *Możliwości rozwoju klastrów rolniczych w województwie lubelskim*, „Przegląd Organizacji" 2007, nr 9.
7. Bojarski W., *Koncepcja badań nad zharmonizowanym rozwojem społeczno-gospodarczym z poszanowaniem dóbr przyrody*, [w:] *Problemy rozwoju społeczno-gospodarczego z poszanowaniem dóbr przyrody*, Biuletyn IZO PAN, Wrocław – Warszawa 1988.
8. Bojarski W., *Kultura materialna i duchowa a zasoby ekorozwoju*, „Aura" 1990, nr 6.
9. Bolesta-Kukułka K., *Świat organizacji*, [w:] Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997.
10. Borowiecki R. (red.), *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie – TNOiK, Kraków 1999.
11. Borowiecki R. (red.), *Zarządzanie restrukturyzacją procesów gospodarczych*, Difin, Warszawa 2003.
12. Borowiecki R., Kwieciński M. (red.), *Informacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem, pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona (wybrane problemy teorii i praktyki)*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2003.
13. Borys T., Chmielewski W., *Zaawansowanie lokalnej Agendy 21 w Polsce-Strategie zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów*, materiały konferencyjne, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy 2006.
14. Borys T., *Dekalog ekorozwoju*, [w:] *Lokalna Agenda 21, czyli gminny program ekorozwoju*, t. 2, Jelenia Góra – Wrocław 1996.
15. Borys T., *Jak budować program ekorozwoju*, Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej, Jelenia Góra 1998.
16. Borys T., *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, GUS, Warszawa 1999.
17. Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody kierowania*, PWE, Warszawa 2002.
18. Brooking A., *Intellectual Capital: Core Asset for the Third Millenium Enterprise*, International Thomson Business Press, London 1996.
19. Bukowitz W.R., *The Knowledge Management Fieldbook*, Financial Times, Prentice Hall, London 2000.

20. Bukowski Z., *Polskie administracyjne prawo materialne*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005.
21. Burdecka W., *Instytucje otoczenia biznesu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.
22. Burski K.M., Nogalski B., *Restrukturyzacja w kolorze*, „Przegląd Organizacji", nr 4, 1999.
23. Burt R., *The Contingent Value of Social Capital*, „Administrative Science Quarterly 42, nr 2 rok 1997.
24. Carr D.K., Hard K.J., Trahant W.J., *Zarządzanie procesem zmian*, PWN, Warszawa 1998.
25. Chamara M. (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
26. Cygan Z., Zacher L.W., *Główne czynniki determinujące rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w układzie regionalnym*, materiały konferencyjne Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie nt.: „Wybrane zagadnienia małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju regionalnym Polski", Warszawa, kwiecień 2002.
27. Cygler J., *Alianse strategiczne*, Difin, Warszawa 2002.
28. Czakon W., *Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji" 2005, nr 9.
29. Dobija D., *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
30. Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Wydawnictwo Agencji Rozwoju Komunalnego, Warszawa 2000.
31. Douglas M., Wildavsky A., *Risk and Culture*, Berkeley, University of California Press, [w:] Doyle P., *What are the exellent companies?*, „Journal of Marketing Management", April 1992.
32. Drucker P.F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
33. Drucker P.F., *Praktyka zarządzania*, Wydawnictwo „Czytelnik. Nowoczesność" Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa 1998.
34. Drucker P.F., *Społeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999.
35. Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwo MUZA S.A., Warszawa 2000.
36. Dunst K.H., *Portfolio Management,* Berlin, New York, 1983.
37. Durlik J., *Orientacje rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa", nr 6, 1994.
38. Durska M., *Oswajanie z niepewnością gospodarczą, prorozwojowość – przypadek amerykański*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 24.
39. Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Osiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001.

40. Dzierzgowska I., *Dyrektor w zreformowanej szkole*, Wydawnictwa Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2000.
41. Edvinsson L., Malone M.S., *Kapitał intelektualny*, PWN, Warszawa 2001.
42. Elsner D. (red.), *Jak planować rozwój placówki oświatowej? Teoria i praktyka,* Wydawnictwo Mentor, Chorzów 2003.
43. Elsner D., *Doskonalenie kierowania placówką. Wokół nowych pojęć i znaczeń,* Wydawnictwo Mentor, Chorzów 1999.
44. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] Toczyski W. (red.), *Międzynarodowa współpraca regionów*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998.
45. Forbrig J., *Społeczeństwo obywatelskie, Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia – porównanie*, „Raporty i Analizy" 2002, nr 2, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.
46. Fryzeł B., *Kultura i konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2004.
47. Fukuyama F., *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity Free Press*, New York 1995.
48. Gajewski M., Kiliański T., Szczucki J., *Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Doręczeniowych, Radom 2000.
49. Gawrecki L., *Techniki pracy menedżera oświaty, czyli jak powinien działać profesjonalny dyrektor szkoły*. "eMPi)2", Poznań 1997.
50. Ghemawat P., *Managing Differences*, "Harvard Business Review", March 2007.
51. Gilowska Z., *Gminy Gospodarujące, Samorząd Terytorialny I Kadencji*, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Poznań 1994, Tom II.
52. Golinowska S., Czepulis-Rutkowska Z., Sitek M. i inni, *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*, CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002.
53. Grajewski P., *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2003.
54. Granovetter M., *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embededness*, American Journal of Sociology" 1985.
55. Grochulska-Stec J., *Rozszerzanie granic możliwości edukacyjnych człowieka*, Kraków 1997.
56. Grondona M., *Kulturowa typologia rozwoju gospodarczego*, [w:] *Kultura ma znaczenie*, Harrison L.E., Huntington S.P., Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
57. Grudzewski W.M. (red.), *Przedsiębiorstwo przyszłości nowe paradygmaty zarządzania europejskiego*, Wydawnictwo Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemyśle „ORGMASZ", Warszawa 2003.
58. Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Koncepcje kreowania organizacji inteligentnej w przedsiębiorstwach*, „Organizacja i Kierowanie" 1997, nr 4.
59. Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998.

60. Gulski B., Skurzyńska-Sikora U., Szeloch Z.M., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Centrum szkolenia i samorządu administracji, Lublin 2004.
61. Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2004 r.*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
62. Hamel G., Breen B., *Zarządzanie jutra*, Business School Press 2008.
63. Hamel G., Prahalad C., *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999.
64. Harrison B., Weiss M., *Work force Development Networks*, Sage, Thousand Oaks, California 1998.
65. Henton D., Melville I., Walesh K., *Grassroots Leaders for a New Economy*, Jossey – Bass, San Francisco 1997.
66. Hesselbein F., Goldsmith M., Beckhard R. (red.), *Lider przyszłości. Nowe wizje, strategie i metody działania na nadchodzącą erę*, Business Press, Warszawa 1997.
67. Hofstede G., *Kultury i organizacje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
68. Hopfer A., *Funkcje obszarów wiejskich z perspektywy ekorozwoju*, [w:] *Ekorozwój obszarów wiejskich*, Zeszyty problematyczne postępów nauk rolniczych nr 401, Warszawa 1992.
69. *Intellectual Product and Intellectual Capital*, ed. Kwiatkowski S., Stowe Ch., Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw 2001.
70. Janasz W. (red.), *Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2004.
71. Janik I., *Strategiczne dostosowanie polskich małych i średnich przedsiębiorstw do konkurencji europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji, „Difin", Warszawa 2004.
72. Jarus T., *Akademickie inkubatory przedsiębiorczości w Polsce*, [w:] Zasiadły K., Guliński J., *Inkubator Przedsiębiorczości Akademickiej. Podręcznik dla organizatorów i pracowników*, SOOIPP, Poznań 2005.
73. Jewtuchowicz A., *Współpraca i budowanie sieci powiązań między aktorami gospodarczymi i społecznymi regionu*, [w:] Jewtuchowicz A., Suliborski A. (red.), *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
74. Jones C., Hesterly W.S., Borgatti S.P., *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms*, „Academy of Management Review" 1997, vol. 22, nr 4.
75. Juchnowicz M. (red.), *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, Poltext, Warszawa 2004.
76. Kale P., Singh H., Perlmutter H., *Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances: Building Relationa Capital*, „Strategic Management Jurnal" 2000, nr 3.

77. Kanter R., *On the Frontiers of Management*, „Harvard Business School Press", Boston 1997.
78. Kay J., *Podstawy sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1996.
79. Kelly K., *Nowe reguły nowej gospodarki*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 2001.
80. Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1995.
81. Kidyba A., *Spółki jako forma gospodarki komunalnej. Zagadnienia wybrane – Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1997.
82. Kiliański T., Szczucki J., *Fundusze poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw,* Katowice 1996.
83. Klein D.A., Prusek L., *Characterizing Intelectual Capital*, Multi-Client Program Working Paper, Ernest&young 1994.
84. Koładkiewicz I., Lutostański Ł., *Mali mistrzowie w działaniu: Dobre praktyki w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
85. Koral J., *Podmioty ekonomii społecznej. Organizacje pozarządowe*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych, Warszawa 2008.
86. Kosiedowski W., *The meaning of the cross-border cooperation In the development order regions (on the example of North-Eastern Poland)*, „The Geographical Yearbook" XXXIV (1), Lithunian Geographical Society, Vilnius 2001.
87. Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2005.
88. Kotler P., *Marketing narodów: strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999.
89. Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002.
90. Krukowski K., *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, Ośrodek Badań Naukowych w Olsztynie, Olsztyn 2007.
91. Kryńska E. (red.), *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 2000.
92. Kurek H., Bartosiewicz P., Hnidan P., *Przedsiębiorczość w regionie świętokrzyskim – stan perspektyw rozwoju w opinii studentów nauk ekonomicznych*, [w:] *Przedsiębiorczość w regionie w świetle wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Wydział Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2002.
93. Kwiatkowski S., *Kreowanie nowego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002.
94. Kwiatkowski S., *Przedsiębiorczość intelektualna*, PWN, Warszawa 2000.

95. Lasocik Z., *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1994.
96. Leśniewski M.A., *Kulturowe uwarunkowania ekorozwoju w przedsiębiorstwie*, [w:] *Wymogi kreowania zrównoważonego rozwoju w Polsce za pośrednictwem podmiotów mikroekonomicznych*, badania statutowe nr 01/S/0003/08 pod kierunkiem prof. zw. dra hab. K. Kucińskiego, Katedra Geografii Ekonomicznej Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH w Warszawie.
97. Leśniewski M.A., *Wpływ strategii zrównoważonego rozwoju na konkurencyjność gmin*, niepublikowana praca doktorska, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Warszawa 2002.
98. Lev B., *Intangibles, Management, Measuring and Reporteing*, The Brookings Institution, Washington 2001, [w:] Urbanek G., *Kapitał intelektualny w procesie tworzenia wartości*, „Przegląd Organizacji", nr 12, 2004.
99. Majchrzak M., *Gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Bielsku-Białej*, Centrum Inicjatyw Mieszkaniowych, Warszawa 1998.
100. Martin M., *Czynniki determinujące dynamizm innowacyjny gospodarki*, „Przegląd Organizacji" 2005, nr 3.
101. Martyniak Z. (red.), *Zarządzanie informacją i komunikacją. Zagadnienia wybrane w świetle studiów i badań empirycznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000.
102. Martyniak Z., *Innowacje w służbie gospodarki*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw" nr 1, 1999.
103. Matusiak K.B., Zasiadły K., Koprowska-Skalska E., *Początki akademickich inkubatorów przedsiębiorczości*, [w:] Matusiak K.B. (red.), *Ośrodki innowacji w Polsce. Analiza krajowych instytucji wspierających innowacyjność i transfer technologii*, PARP, SOOIPP, Warszawa/Poznań 2005.
104. Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 1982.
105. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa 2001.
106. Mikuła B., Ziębicki B., *Organizacja inteligentna a organizacja ucząca się*, „Przegląd Organizacji" 2000, nr 5.
107. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007.
108. Mitręga M., *Marketing relacji. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005.
109. Morgan G., *Obrazy organizacji*, PWE, Warszawa 1999.
110. Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa: zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998.
111. Nogalski B., Śniadecki J., *Umiejętności menedżerskie w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego Sp. z o.o., Bydgoszcz 2001.

112. Nogalski B., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J., *Partnerstwo samorządu regionalnego i przedsiębiorców w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 4.
113. Nohria N., *Information and Serach In The Creation of New Business Ventures: The Case of the 128 Venture Group*, [in:] Nohria N., Eccles R. (red.), *Networks of Organizations: Structure, Form, Action*, Harvard Business School Press, Boston 1992.
114. Novak M., *Przebudzenie etnicznej Ameryki*, PIW, Warszawa 1985.
115. Nowacki J., *Jak mądrze kierować szkołą?*, Wydawnictwo Nauczycielskie, Jelenia Góra 1998.
116. Nowicki M., *Strategia ekorozwoju Polski*, PWE, Warszawa 1993.
117. Olesiński Z., *Proces prywatyzacji w Polsce*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2000.
118. Olesiński Z., *Wpływ innowacyjności na restrukturyzację przedsiębiorstw w sieciach globalnych i lokalnych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2008.
119. Olesiński Z., *Zarządzanie w regionie. Polska – Europa – Świat*, Difin, Warszawa 2005.
120. Orłowska J., *Wsparcie dla przedsiębiorstw w latach 2007-2013*, „Biuletyn dla małych i średnich firm. Euroinfo", Wydawnictwo EUROINFO CENTRE, listopad 2006, nr 7 (89) Dotacje 2007-2013.
121. Otto J., *Marketing relacji*, „Przegląd Organizacji" 2000, nr 5.
122. Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
123. Pakoński K. (red.), *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin*, Municypium, nr 3, Warszawa 2000.
124. Parteka T., *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*, PWN, Studia KPZR PAN, Warszawa 2000, t. 108.
125. Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
126. Pasieczny L., *Jak wzmacniać postawy przedsiębiorcze i osłabiać lokalne bariery rozwoju małych firm*, MBA 3(65) maj/czerwiec 2002.
127. Penc J., *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
128. Penc J., *Nowe oblicze organizacji*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 3.
129. Perechuda K. (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody. Formy i narzędzia skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna Placet, Warszawa 2000.
130. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
131. Pinchot G., *Intelligent Strategy*, „Executive Excellence", August 1997.
132. Piontek R., Smith D., Kowalczyk A., *Ocena przewidywanego wpływu wybieranych projektów z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym na osiągnięcie*

celów zapisanych w dokumentach programowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament, Warszawa lipiec 2005.
133. Plawgo B. (red.), *Klastry gospodarcze jako czynnik rozwoju regionu*, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża 2008.
134. Płóciński M., Rylke H., *Czas współpracy i czas zmian*, WSiP, Warszawa 2002.
135. Polak K. (red.), *Edukacja i reforma: dyrektor i szkoła: wspomaganie rozwoju ucznia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
136. Polowczyk J., *Winning*, *czyli jak zwyciężać w biznesie według Jacka Welcha*, „Przegląd Organizacji" 2008, nr 1.
137. Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
138. Porter M.E., *Przewaga konkurencyjna*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
139. Poznańska K., *Parki technologiczne jako regionalny instrument wspierania innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Plawgo B. (red.), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Wyd. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2001.
140. Prahalad C.K., Ramaswamy V., *Przyszłość konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
141. Puchalski Z., *Zarządzanie szkołą w czasie i po reformie edukacji. Materiały dla nauczycieli i dyrektorów szkół*, Wydawnictwo STO, Kraków 2004.
142. Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press Princeton, New Jork 1991.
143. Rogers C.R., *Sposób bycia*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2002.
144. Rogers C.R., *Terapia nastawiona na klienta*, Thesaurus – Press Juniorzy Gospodarki, Wrocław 1991.
145. Romanowska M., Trocki M. (red.), *Przedsiębiorstwo partnerskie*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2000.
146. Romanowska M., Trocki M., Wawrzyniak B., *Grupy kapitałowe w Polsce*, Difin, Warszawa 2000.
147. Rymsza M., Hryniewska A., Derwich P., *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] Rymsza M. (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
148. Sadowy M., Woźniak M., *Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, IGPiK, Warszawa 2007.
149. Santiago P.L., Vakili P., *On the Value of Flexibility in R&D Projects*, Management Science, vol. 51, No. 8, August 2005.
150. Senge P., *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Wydawnictwo Oficyny Ekonomicznej, Kraków 2003.
151. Słowińska B*., Znaczenie współpracy transgranicznej w podnoszeniu konkurencyjności pogranicza między Unią Europejską a Rosją*, [w:] Kosiedowski

W. (red.), *Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza: Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska*, UMK, Toruń 2004.
152. Sobolewski A., Krzewicka R., Och G., Olszowska-Urban J., Piekutowski J., Podławiak G., Sobolewski T. (red.), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Wyd. PARP, Warszawa 2007.
153. Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Wyd. II, Warszawa 2006.
154. Stachowiak M., Pyciński S., *Małe i Średnie Przedsiębiorstwa a Rozwój Regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
155. Stanienda J., *Determinanty rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw w regionie*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów 2006.
156. Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2005.
157. Stępak J., *Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego*, Akademia Świętokrzyska im. Jana Kochanowskiego, Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2007.
158. Stewart T.A., *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*, Currency/Doubleday, New York 1997.
159. Strategor, *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 2004.
160. Strużycki M. (red.), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, PWE, Warszawa 2004.
161. Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
162. Sudolska A., *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw*, [w:] Haffer M. (red.), *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
163. Sullivan P., *Value-Driven Intellectual Capital*, John Wilay and Sons 2000.
164. Szczucki J., *Dostępność instrumentów zewnętrznego finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 1998.
165. Szczucki J., *Fundusze poręczeń kredytowych w Polsce – perspektywy dalszej działalności*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa, 1998.
166. *The emergence and development of clusters in Poland*, ed. Bojar E., Olesiński Z., Copyright by Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warsaw 2007.
167. Tucholska A., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. Pomoc publiczna w polskim systemie prawnym*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
168. Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, seria II, z. 137, Poznań 1994.

169. *Trzeci sektor w polskim piśmiennictwie. Wybrana bibliografia*, opr. Siekiera A., Skrzypiec R., Fundusz Współpracy, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 2004.
170. UNCTAD, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, United Nations, New York and Geneva 2001,
171. Kuzel M., *Powiązania filii korporacji transnarodowej z podmiotami krajowymi i efekty dyfuzji*, „Przegląd Organizacji" 2004, nr 4.
172. Urban S., *Strategia rozwoju gminy*, „Współczesne Zarządzanie" 2/2003.
173. Wagner D.C. (red.), *Strategia rozwoju gospodarczego miast i gmin*, Municipium, Warszawa 1999.
174. Wawrzyniak B., *Zarządzanie regionem*, Miscellanea Oeconomicea, WZiA WSP w Kielcach, Kielce 2000.
175. Welch J., Welch S., *Winning, znaczy zwyciężać*, Studio Emka, Warszawa 2005.
176. Welch J., Welch S., *Winning. Odpowiedzi*, Studio Emka, Warszawa 2007.
177. West M.A., *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, PWN, Warszawa 2000.
178. Wheeler J., *Moc innowacyjnego myślenia*, Wydawnictwo Amber, Warszawa 2001.
179. Wiatrak A.P., *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, „Problemy zarządzania, zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym", Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego Wydział Zarządzania, Warszawa 2006, nr 3.
180. Wiatrak A.P., Żyżyński J. (red.), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
181. Wierzbicka I., *Atrakcyjność inwestycyjna regionu na przykładzie województwa świętokrzyskiego – jego regionalne i lokalne szanse i bariery rozwoju*, [w:] Olesiński Z., Predygier A. (red.), *Kierowanie konkurencyjnością regionu. Grona przemysłowe w regionie*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2006.
182. Wojnicka E., *System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
183. Wojnicka E., Wargacki M., *Procesy innowacyjne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Instytut Gospodarki WSIiZ Rzeszów „Studia o Gospodarce" 2003, nr 1.
184. Wołowiec T., *Jak reformować polski system podatkowy – mity i fakty*, „Przegląd Organizacji" 2005, nr 9.
185. Załęski W., *Współpraca pomiędzy funduszami poręczeń kredytowych i samorządami*, [w:] *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości w gminach*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005.