

„Przekazujemy do Państwa rąk kolejny numer czasopisma „Studia Ekonomiczne. Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko”. Ujmuje on 13 artykułów naukowych; wszystkie z obszaru nauk społecznych. Większość z nich mieści się w ramach nowej dyscypliny ekonomia i finanse (sześć), tematyka dwóch dotyczy dyscypliny nauki o zarządzaniu i jakości, a pozostałe, po jednym, podejmują zagadnienia należące do takich dyscyplin, jak: geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna, nauki o bezpieczeństwie, nauki o komunikacji społecznej i mediach, nauki o polityce i administracji, nauki prawne. Zamieszczamy również przegląd wybranych, nowych polskojęzycznych publikacji, które ukazały się w ostatnich 2 latach (...).”

fragment *Słowa od redakcji*

STUDIA EKONOMICZNE

GOSPODARKA • SPOŁECZEŃSTWO • ŚRODOWISKO

Nr 1/2019 (3)



ISSN 2544-6916



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA W NOWYM SĄCZU

www.pwsz-ns.edu.pl

STUDIA EKONOMICZNE • Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko • Nr 1/2019 (3)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz, czerwiec 2019

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

STUDIA EKONOMICZNE
Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko

Nr 1/2019 (3)

Nowy Sącz, czerwiec 2019

Wydawca

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Wydawnictwo Naukowe
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 443 45 45, e-mail: briw@pwsz-ns.edu.pl

Rada naukowa

Paweł Churski (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Kazimierz Górka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Stanisław Korenik (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu); Jerzy Kornaś (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Bohuslava Mihalčová (Faculty of Business Economics with seat in Košice, University of Economics in Bratislava); Bogusz Miłkuła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Agata Niemczyk (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Danuta Stawasz (Uniwersytet Łódzki); Zbigniew Ziolo (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie); Zygmunt Szymła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu)

Komitet redakcyjny

redaktor naczelny – Tadeusz Kudłacz;
sekretarz redakcji – Marek Reichel;
redaktor językowy – Tamara Bolanowska-Bobrek; redaktor statystyczny – Aleksandra Jasińska;
członkowie – Jarosław Handzel, Monika Makowiecka

Zespół recenzentów

Patrycja Brańka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Justyna Danielewicz (Uniwersytet Łódzki); Wojciech Jarczewski (Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie); Marcin Jurgilewicz (Politechnika Rzeszowska); Oskar Knapik (UBS Group AG Zurich w Szwajcarii); Marcin Kopeć (doktor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w rozwoju miast i regionów); Danuta Krzywda (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Piotr Lityński (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Robert Pawlusiński (Uniwersytet Jagielloński); Robert Perdał (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Katarzyna Peter-Bombik (Uniwersytet Jagielloński); Jarosław Reszczyński (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach); Kamila Simon-Tabaka (University of Grenoble, The Town Planning Institute of Grenoble); Bernadetta Zawilińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Magdalena Zdun (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Redaktor tematyczny numeru

Marek Reichel

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz 2019

ISSN 2544-6916

Adres redakcji

ul. Jagiellońska 61, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 443 53 02, <http://studiaekonomiczne.pwsz-ns.edu.pl/>

Druk

Wydawnictwo i drukarnia NOVA SANDEC s.c.
Mariusz Kałyniuk, Roman Kałyniuk
ul. Lwowska 14, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 547 45 45, e-mail: biuro@novasandec.pl

Spis treści

Słowo od redakcji	5
Monika MAKOWIECKA, Marek REICHEL Ocena współpracy terytorialnej Polski i Słowacji w kontekście realizowanych programów operacyjnych współpracy transgranicznej.....	7
Piotr SERAFIN Realizacja polityki spójności na przykładzie krajowych programów operacyjnych i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego w bieżącej perspektywie finansowej.....	24
Marcin KOPEĆ Możliwości odnowy miejskich obszarów zdegradowanych wynikające z ustawy o rewitalizacji – na tle polityk: miejskiej i rewitalizacyjnej	38
Tomasz POŁOMSKI Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	58
Teresa MYJAK Korzyści i ograniczenia pracy zespołowej w percepcji przyszłych pracowników	66
Katarzyna PETER-BOMBIK Ryzyko w działalności organizacji pozarządowych. Przypadek funduszu lokalnego	76
Tomasz ZACŁONA Zarządzanie instrumentem kształtowania wizerunku szkoły wyższej	86
Helena ZIELIŃSKA Znaczenie uproszczonej i pełnej ewidencji w zarządzaniu współczesną firmą	99
Judyta WITOWSKA Wpływ aspektów behawioralnych na dane generowane przez system rachunkowości	110
Honorata TRZCIŃSKA Satysfakcja pacjenta w wybranych aspektach oceny jakości usług medycznych	119
Marcin PORĘBA Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostce samorządu terytorialnego w aspekcie ekonomicznym a poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.....	137
Monika MUSIAŁ-MALAGO', Joanna MARCISZ Lokalne grupy działania i ich działalność na obszarach wiejskich na przykładzie województwa małopolskiego	158
Andrzej MIGDA Czy możemy mówić o duchowości w ekonomii?	172
PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH	183
Informacje o Autorach	189

Słowo od redakcji

Drodzy Czytelnicy!

Przekazujemy do Państwa rąk kolejny numer czasopisma „Studia Ekonomiczne. Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko”. Ujmuje on 13 artykułów naukowych; wszystkie z obszaru nauk społecznych. Większość z nich mieści się w ramach nowej dyscypliny ekonomia i finanse (sześć), tematyka dwóch dotyczy dyscypliny nauki o zarządzaniu i jakości, a pozostałe, po jednym, podejmują zagadnienia należące do takich dyscyplin, jak: geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna, nauki o bezpieczeństwie, nauki o komunikacji społecznej i mediach, nauki o polityce i administracji, nauki prawne. Zamieszczamy również przegląd wybranych, nowych polskojęzycznych publikacji, które ukazały się w ostatnich 2 latach.

Wyrażam nadzieję, że prezentowane publikacje z zainteresowaniem zostaną przyjęte przez czytelników. Dokładamy wszelkich starań, żeby czasopismo było należycie dopracowane edytorsko i żeby cechował je wysoki poziom merytoryczny opracowań, tak aby w opinii wymagających autorów relatywnie szybko uzyskało markę periodyku, w którym warto publikować.

Chciałbym zachęcić potencjalnych autorów do składania opracowań do naszego czasopisma.

Tadeusz Kudłacz

Monika MAKOWIECKA, Marek REICHEL
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

OCENA WSPÓLPRACY TERYTORIALNEJ POLSKI I SŁOWACJI W KONTEKŚCIE REALIZOWANYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę oceny współpracy transgranicznej Polski i Słowacji oraz określono założenia perspektywy tej współpracy, wykraczającej poza ujęty w artykule okres badań. Zakres rozważań obejmował w szczególności ujęcie historyczne rozwoju relacji pomiędzy obszarami przygranicznymi tych państw od ich początku, po realizowane dotychczas programy: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013 oraz Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020.

Badania przeprowadzone w artykule obejmowały analizę opisową danych ilościowych, pozyskanych na podstawie wskazanych dokumentów, z uwzględnieniem ich osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych, a także celów szczegółowych, wraz z oceną perspektywy finansowej 2007-2013. Wstępnie dokonano również przeglądu efektów współpracy w obecnym okresie programowania.

Wyniki analizy pozwoliły stwierdzić, że w obecnym okresie programowania wzmocniono w strukturze dofinansowania rolę Osi Priorytetowej I i II. Mniejszy nacisk położono natomiast na Oś Priorytetową III. Ocena informacji cząstkowych z realizacji Programu Współpracy Transgranicznej w obecnym okresie programowania świadczy o dużym zainteresowaniu realizacją przedsięwzięć w zakresie prowadzonej polityki transgranicznej. Pozytywne zaś efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020 są zauważalne jeszcze przed dokonaniem jego końcowej ewaluacji.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, obszar przygraniczny, efekty współpracy, polityka transgraniczna.

ASSESSMENT OF TERRITORIAL COOPERATION IN POLAND AND SLOVAKIA IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTED OPERATIONAL PROGRAMS FOR CROSS-BORDER COOPERATION

Summary

The study refers to assessing cross-border cooperation between Poland and Slovakia and sets out the assumptions of the prospect of this cooperation, going beyond the period of research included in the article. The scope of considerations included, in particular, the historical approach to the development of relations between the cross-border areas of these countries from their beginning, to the previously implemented programs: Operational Program of Cross-Border Cooperation Poland-Slovakia 2007-2013 and Cross-Border Cooperation Program Interreg V-A Poland – Slovakia 2014-2020.

The research carried out in the article included a descriptive analysis of quantitative data, obtained on the basis of the indicated documents, including their priority axes, investment priorities, as well as detailed objectives, along with the assessment of the financial perspective 2007-2013. Initially, the effects of cooperation in the current programming period were also reviewed.

The results of the analysis allowed to conclude that in the current programming period, the role of the Priority Axis I and II was strengthened in the co-financing structure. Less emphasis was placed on Priority Axis III. The assessment of partial information from the implementation of the Cross-Border Cooperation Program in the current programming period shows a great interest in the

implementation of projects in the field of cross-border policy. The positive effects of the implementation of the Cross-Border Cooperation Program Interreg V-A Poland-Slovakia 2014-2020 are noticeable even before its final evaluation.

Key words: cross-border cooperation, border area, effects of cooperation, cross-border policy.

Wprowadzenie

W warunkach postępującej integracji europejskiej oraz rozwijającej się kooperacji poszczególnych państw na szczególną uwagę zasługuje kwestia współpracy transgranicznej. Najogólniej traktuje się ją jako element współpracy międzynarodowej, postrzeganej jako „wszelkiego rodzaju pokojowe międzynarodowe stosunki, mające na celu wzajemne korzyści” (Dyńia, 2000, s. 116). W przypadku współpracy transgranicznej dotyczą one współdziałania obszarów przygranicznych (Osmańczyk, 1974). Relatywnie najprościej i najmniej kontrowersyjnie definiuje się ją jako kooperację (na szczeblu lokalnym i regionalnym) dwóch lub więcej państw, pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie. Potrzeba kontaktów między ludźmi zamieszkującymi takie tereny jest bardzo naturalna. Sztucznie rozdzielone przez granice państwowe społeczności łączą nierzadko silniejsze więzi niż z państwem, do którego terytorialnie należą, a siła ich wzajemnego oddziaływania jest uzależniona od spodziewanych efektów współpracy (Szymła, 2000).

Obszary przygraniczne, uznawane obecnie za peryferyjne w regionalnym układzie funkcjonalno-przestrzennym, są obszarami o szczególnym znaczeniu, głównie z uwagi na ich oddalenie geograficzne, organizacyjne, a także technologiczne od krajowych oraz regionalnych ośrodków wzrostu¹. Wymagają więc one właściwego wsparcia, dzięki któremu funkcja granicy tych obszarów (NUTS 3) może ulec zmianie. Niemniej jednak, istotnym jest, aby kierunki interwencji władz publicznych (zgodnie z obowiązującym paradygmatem rozwoju) wzmocniały tzw. endogeniczne czynniki rozwoju, opierające się na zasobach własnych regionu, którego rozwój stymulowany jest przez jego potencjał, społeczność i kulturę lokalną, współpracę na szczeblu lokalnym i małą przedsiębiorczość.

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie oceny dotychczasowej współpracy transgranicznej Polski i Słowacji oraz próba określenia perspektywy tej współpracy, wykraczającej poza ujęty w artykule okres badań.

Zakres rozważań, podjętych w kontekście współpracy transgranicznej Polski i Słowacji, obejmował będzie w szczególności ujęcie historyczne rozwoju relacji pomiędzy obszarami przygranicznymi tych państw od ich początku, po realizowane dotychczas programy: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013: Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr (CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja nr C(2007) 6534 z dnia 20.12.2007 r. oraz Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020: Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014 TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r.

Za metodę badań przyjęto analizę opisową danych na podstawie wskazanych dokumentów, która przeprowadzona zostanie z uwzględnieniem ich osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych, a także celów szczegółowych, wraz z oceną perspektywy finansowej 2007-2013. Wstępnie dokonano również przeglądu efektów współpracy w obecnym okresie programowania.

¹ Choć obszar przygraniczny wywodzi się z układu peryferyjnego, w sytuacji zmiany funkcji granic może stać się on tzw. *ośrodkiem wzrostu*. Wówczas, w sprzyjających warunkach otoczenia, granica państwowa wywiera pozytywny wpływ na funkcjonowanie obszarów przygranicznych oraz jest impulsem do gospodarczego rozwoju, mając jednocześnie korzystny wpływ na sferę społeczną.

1. Ujęcie historyczne współpracy transgranicznej Polski i Słowacji

Historia relacji międzypaństwowych w ramach współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Słowacją swój początek datuje w latach 90. XX wieku. Polska, dzięki bliskości geograficznej i kulturowej (głównie za sprawą wspólnych interesów), zainteresowana była nawiązaniem dobrosąsiedzkich stosunków z Republiką Słowacji, powstałą po rozpadzie dawnej Czechosłowacji. Jednym z dowodów, wskazujących na dość szeroko rozwiniętą współpracę pomiędzy Polską a Słowacją w latach 90. ubiegłego wieku było wsparcie jej w europejskich oraz transatlantyckich aspiracjach, pomimo występujących wówczas wewnętrznych problemów Słowacji. Kooperacja ta stała się istotną podstawą wzajemnych relacji, niezależnie od istniejącej wewnętrznej koniunktury politycznej oraz postaw tych państw w różnych kwestiach na arenie międzynarodowej.

Istotnym czynnikiem, przyczyniającym się do rozwoju relacji między Polską a Słowacją, było zawarcie w 1993 roku porozumienia (wraz z Węgrami i Ukrainą) o utworzeniu Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, a także powstanie w 1994 roku Euroregionu Tatry, który – ze względu na walory przyrodnicze i turystyczne – odgrywa szczególną rolę we współpracy przygranicznej Polski i Słowacji. Ważne, z punktu widzenia rozwoju stosunków sąsiedzkich obu krajów, było także utworzenie w 1996 roku Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej oraz podpisanie w tym samym roku Umowy o małym ruchu granicznym. Współpracę transgraniczną Polski i Słowacji zacieśnił ponadto, powstały w 2000 roku, Euroregion Beskidy, który utworzono dzięki wspólnej inicjatywie władz lokalnych miast oraz gmin beskidzkich, położonych na pograniczu polsko-czesko-słowackim.

W okresie przed przystąpieniem Polski i Słowacji do Unii Europejskiej euroregiony pełniły rolę mechanizmu łagodzącego niedogodności, wynikające z istnienia granicy państwowej. Były one także głównym nośnikiem współpracy i komunikacji między społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne. Stały się tym samym przesłanką rozwoju regionalizmu, który jest jednym z najbardziej charakterystycznych procesów zachodzących na kontynencie europejskim².

Do intensyfikacji współpracy przygranicznej obu krajów przyczynił się podpisany w 2000 roku Program Pomocy Współpracy Przygranicznej Phare Polska-Słowacja (Phare CBC)³ oraz zastępująca go od rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku – Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG IIIA, finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴. W latach 2007-2013 w zakresie współpracy transgranicznej realizowany był natomiast Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013⁵, którego kontynuacją jest przyjęty Decyzją Komisji Europejskiej w 2015 roku Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020⁶.

² Należy nadmienić, że po przystąpieniu Polski i Słowacji do Unii Europejskiej rola euroregionów funkcjonujących na wspólnej granicy obu tych państw uległa znacznej modyfikacji i obecnie polega ona na wspieraniu integracji obu państw oraz społeczeństw w ramach szerszego procesu integracji europejskiej.

³ Program ten powstał z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, a jego zadaniem było wspieranie współpracy między społecznościami lokalnymi po obu stronach granicy.

⁴ W ramach tej inicjatywy Polska i Słowacja otrzymały w latach 2004-2006 pomoc finansową o łącznej wartości ponad 26 mln EUR.

⁵ Na realizację Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013 wydzielono z budżetu Unii Europejskiej kwotę 157 mln EUR.

⁶ Decyzja zatwierdzająca niektóre elementy programu współpracy „Interreg V-A Polska-Słowacja” do wsparcia z Europejskiego Funduszu rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” w Polsce i na Słowacji.

Na rozwój współpracy transgranicznej wpłynęło również wejście Polski i Słowacji do strefy Schengen w 2007 roku, dzięki czemu zniesione zostały formalne ograniczenia przepływu ludności. Ułatwiło to także (pomimo barier komunikacyjnych) ruch lokalny, przyczyniając się jednocześnie do rozwoju turystyki transgranicznej, stanowiąc potencjał integracji na obszarach przygranicznych Polski i Słowacji.

2. Rola Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 w kształtowaniu współpracy transgranicznej Polski i Słowacji

Obszary przygraniczne Polski i Słowacji funkcjonują w specyficznym otoczeniu geograficznym, politycznym oraz społeczno-ekonomicznym. Nie bez znaczenia w tym względzie są także uwarunkowania historyczne, które w znaczny sposób wpłynęły na wzajemne relacje obu tych państw. To szczególne otoczenie, które rozpatrywać można na wielu płaszczyznach (uwzględniając funkcję granicy jako bariery przestrzennej), stało się szczególnie sprzyjające z chwilą, kiedy rola granicy politycznej Polski i Słowacji uległa zmianie, a występujące bariery współpracy transgranicznej (w szczególności: formalnoprawne, infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne) zostały zniwelowane.

Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 objął wsparciem pięć jednostek terytorialnych poziomu NUTS 3 (łącznie Polski i Słowacji) oraz cztery jednostki NUTS 4 (powiaty znajdujące się po polskiej stronie granicy)⁷.

Obszar wsparcia w zakresie wdrażanego Programu po polskiej stronie granicy obejmował:

- Podregion bielsko-bialski;
- Podregion nowosądecki;
- Podregion krośnieńsko-przemyski;
- Powiat oświęcimski;
- Powiat pszczyński;
- Powiat rzeszowski;
- powiat grodzki Rzeszów (w podregionie rzeszowsko-tarnobrzeskim).

Po stronie słowackiej wsparciem w ramach Programu objęto:

- Kraj Žilinský;
- Kraj Prešovský.

Należy wskazać, że długość granicy państwowej Polski z Republiką Słowacką wynosi 541 km (15,41 % długości granic Polski i 32,74% długości granic Republiki Słowackiej), zaś całkowity obszar objęty wsparciem według Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 zajmuje 38 096 km². Po stronie polskiej obejmuje on 22 314 km² (stanowiąc 58,57% obszaru dofinansowania w ramach Programu), a po słowackiej stronie granicy obszar ten zajmuje 15 782 km² i wynosi 41,43% całego obszaru wsparcia.

⁷ Władze samorządowe w powiatach objętych programem: pszczyńskiego, oświęcimskiego, rzeszowskiego oraz powiatu grodzkiego Rzeszów podejmują aktywną współpracę z partnerami słowackimi na szczeblu samorządowym, w zakresie kultury i sportu. Rozszerzenie obszaru objętego Programem o wskazane jednostki NUTS IV było możliwe dzięki udokumentowanej współpracy w obszarze pogranicza, która rozwijała się od czasu wdrażania programu Phare CBC Polska-Słowacja

2.1. Cele Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013

Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 został zatwierdzony przez Komisję Europejską 20 grudnia 2007 roku (WE decyzja nr C(2007) 6534).

Uwzględniając zasady wskazane w art. 9 Rozporządzenia nr 1083/2006 (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.)⁸, zapewniał on spójność wsparcia z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), z działaniami, politykami, a także priorytetami Wspólnoty. Działania, które zostały wsparte w ramach niniejszego Programu, były zgodne z celami rozwoju zawartymi w zaktualizowanej strategii lizbońskiej oraz z zasadami trwałego rozwoju określonymi w strategii goeteborskiej. Projekty, które zostały zrealizowane w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka uzupełniały ponadto działania prowadzone w ramach narodowych programów, określonych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO).

Głównym założeniem Programu było wzmocnienie opartej na partnerstwie współpracy polsko-słowackiej, mającej na celu trwały rozwój obszaru przygranicznego⁹.

W odniesieniu do celu głównego, program miał przyczynić się do realizacji wskazanych kolejno celów strategicznych współpracy w obszarze przygranicznym (WE decyzja nr C(2007) 6534, s. 38):

- wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy polsko-słowackiej w zakresie poprawy stanu infrastruktury transgranicznej, prowadzącej do integracji przestrzennej obszaru oraz zwiększenia jego dostępności i atrakcyjności dla mieszkańców, inwestorów i turystów;
- promowanie partnerskiej współpracy polsko-słowackiej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, kulturalnego i środowiska w polsko-słowackim regionie przygranicznym;
- promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach typu „ludzie dla ludzi”.

Wykaz osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych i wyznaczonych w ich ramach celów szczegółowych prezentuje tabela 1.

⁸ Rozporządzenie Rady, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁹ W latach 2007-2013 współpraca transgraniczna była realizowana w ramach odrębnego, trzeciego, celu polityki spójności Unii Europejskiej – Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT), która służy wspieraniu, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej UE.

Podstawy prawne:

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Tabela 1

Wykaz osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych oraz celów szczegółowych do Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013

Oś priorytetowa		Priorytet inwestycyjny	Cel szczegółowy
I.	Rozwój infrastruktury transgranicznej	Rozwój polsko-słowackiej współpracy partnerskiej w zakresie poprawy stanu infrastruktury transgranicznej, ukierunkowanej na integrację przestrzenną, bezpieczeństwo, zwiększenie dostępności komunikacyjnej i atrakcyjności regionu dla mieszkańców, inwestorów i turystów	Temat 1. Infrastruktura komunikacyjna i transportowa Ulepszenie i zapewnienie spójności przestrzennej obszaru polsko-słowackiego pogranicza oraz poprawienie jego dostępności
			Temat 2. Infrastruktura ochrony środowiska Poprawa stanu środowiska naturalnego na obszarze pogranicza polsko-słowackiego
II.	Rozwój społeczno-ekonomiczny	Promowanie polsko-słowackiej współpracy partnerskiej dla zrównoważonego społeczno-gospodarczego, środowiskowego i kulturalnego rozwoju terenów przygranicznych Polski i Republiki Słowackiej	Temat 1: Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki Zwiększenie i wzmocnienie atrakcyjności turystycznej obszaru pogranicza
			Temat 2. Ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego Zachowanie i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszaru pogranicza
			Temat 3: Projekty sieciowe Rozwój sieci współpracy wiążących polskich i słowackich partnerów
III.	Wsparcie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty)	Promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach „ludzie dla ludzi”	Promowanie lokalnych inicjatyw i wzmocnianie kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach „ludzie dla ludzi”
IV.	Pomoc techniczna	Zapewnienie wdrożenia, zarządzania, promocji, monitoringu i kontroli Programu	Zapewnienie wdrożenia, zarządzania, promocji, monitoringu i kontroli Programu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr (CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja nr C(2007) 6534, z dnia 20.12.2007 r.

Pierwsza wskazana w Programie oś priorytetowa odnosiła się do zagadnienia związanego z szeroko pojmowanym rozwojem współpracy partnerskiej w ramach realizacji inwestycji związanych z poprawą infrastruktury transgranicznej, skoncentrowanej na integracji przestrzennej, bezpieczeństwie, zwiększeniu dostępności komunikacyjnej oraz atrakcyjności regionu dla mieszkańców, inwestorów i turystów. Wspólne przedsięwzięcia we wskazanym zakresie prowadzone były na płaszczyźnie infrastruktury drogowej i komunikacyjnej oraz infrastruktury ochrony środowiska, w tym dotyczącej ochrony przed katastrofami naturalnymi. Zwiększenie wydatków przeznaczonych na infrastrukturę drogową i komunikacyjną miało na celu również wzrost dostępności do obszarów położonych z dala od krajowych ośrodków rozwoju.

Druga oś priorytetowa – rozwój społeczno-ekonomiczny – dotyczyła realizacji projektów, których rezultatem miało być wykorzystanie występującego na obszarach przygranicznych Polski i Słowacji potencjału przyrodniczego oraz kulturowego, jak również stymulowanie ich rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym względzie cele szczegółowe Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 koncentrowały

się na trzech aspektach: rozwoju turystyki, ochronie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz tworzeniu sieci współpracy łączących partnerów polskich i słowackich.

Kolejną oś priorytetową wskazaną w Programie uwzględniała promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych poprzez rozwój i wzmocnienie współpracy między społecznościami lokalnymi Polski i Słowacji. Założono, że taka kooperacja w przyszłości przyczyni się do poprawy sytuacji w dziedzinie kultury, turystyki, sportu, edukacji, a także w sferze społecznej i gospodarczej.

Czwarta zawarta w Programie oś priorytetowa została zaplanowana w celu zapewnienia efektywnego i kompleksowego zarządzania programem i jego efektywnego wdrażania. Zawarty w niej priorytet inwestycyjny obejmował również inne istotne elementy, warunkujące skuteczną jego realizację, do których należą: promocja, monitoring i kontrola Programu.

2.2. Podział środków finansowych na realizację zadań współpracy transgranicznej Polski i Słowacji w latach 2007-2013

Zapisy Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 uwzględniały budżet zaplanowany na jego realizację o wartości 185,2 mln EUR, z której 85% stanowiła kwota wsparcia pochodząca z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Niemniej jednak, z uwagi na przeniesienie do Programu w 2013 roku dodatkowych środków z Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013, ostatecznie alokacja z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego po zmianach wyniosła 159,5 mln EUR, co łącznie z wkładem krajowym stanowiło kwotę 187,2 mln EUR (tabela 2).

Przeprowadzając analizę struktury dofinansowania z uwzględnieniem dodatkowych środków w ramach poszczególnych osi priorytetowych, warto wskazać, że najwięcej (45% z ogólnej kwoty wsparcia z EFRR) zostało zaplanowane na realizację osi priorytetowej I – Rozwój infrastruktury transgranicznej: 71,8 mln EUR. Niespełna 54 mln EUR (34% ogółu dofinansowania) przeznaczono w planie finansowym na promowanie polsko-słowackiej współpracy partnerskiej dla zrównoważonego społeczno-gospodarczego, środowiskowego i kulturalnego rozwoju obszarów przygranicznych Polski i Słowacji. 17% kwoty dofinansowania (26,8 mln EUR) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przekazano z kolei na promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych przez realizację mikroprojektów opartych na działaniach „ludzie dla ludzi”.

Pozostała kwota wsparcia, wynosząca 7,4 mln EUR, przeznaczona została na realizację założeń IV osi priorytetowej (pomoc techniczna) Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 (ponad 5% ogółu wartości dofinansowania).

Tabela 2

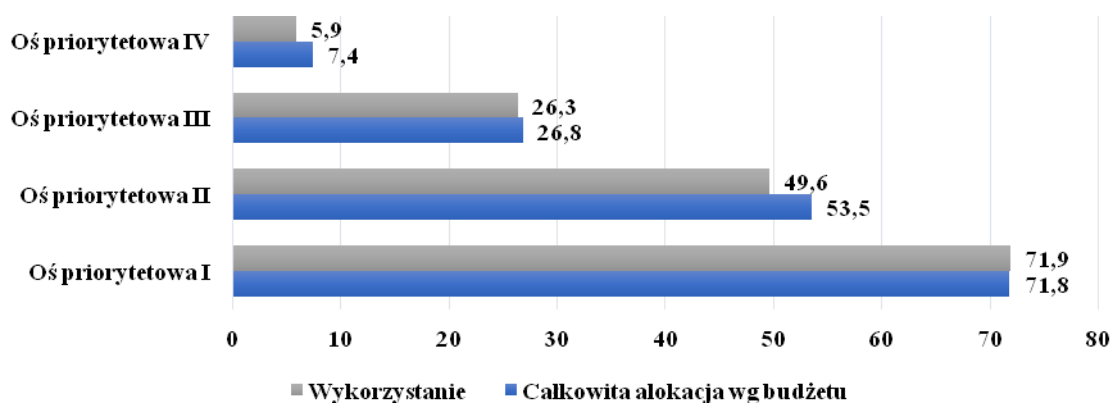
Plan finansowania Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 w mln EUR

Oś priorytetowa	Kwota wsparcia	Całkowita alokacja po zmianach w 2013 ¹⁰	Struktura dofinansowania w ramach poszczególnych osi priorytetowych w %	Wkład krajowy (5+6)	Szacunkowy podział wkładu krajowego		Finansowanie ogółem według założeń Programu (1+4)	Finansowanie ogółem po zmianach w 2013 (2+4)	Stopa dofinansowania w %
					Krajowe środki publiczne	Krajowe środki prywatne			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	67,7	71,8	45	11,9	11,9	-	79,6	83,7	85
II.	53,5	53,5	33	9,4	9,4	-	63	62,9	85
III.	26,8	26,8	17	4,7	4,7	-	31,5	31,5	85
IV.	9,4	7,4	5	1,7	1,7	-	11,1	9,1	85
Ogółem	157,4	159,5	100	27,7	27,7	-	185,2	187,2	85

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr (CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja nr C(2007) 6534, z dnia 20.12.2007, s. 61.

2.3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację zadań współpracy transgranicznej Polski i Słowacji w latach 2007-2013

Analiza Raportu Końcowego Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 wskazuje, że zaplanowana alokacja środków przeznaczona na realizację czterech ujętych w Programie osi priorytetowych została wykorzystana w 96% (153,7 mln EUR), uwzględniając przesunięcia dokonane zgodnie z zasadą elastyczności (rysunek 1).



Rysunek 1. Alokacja i wykorzystanie środków Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka w latach 2007-2013 w mln EUR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Końcowego CCI 2007 CB 163 PO 012 Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, Warszawa, marzec 2017 r., s. 7.

¹⁰ Pierwotnie na Program przeznaczono kwotę 157,4 mln EUR ze środków EFRR. W grudniu 2013 roku przeniesiono do Programu dodatkowe środki z Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013. Alokacja po zmianach wyniosła ostatecznie 159,5 mln EUR.

Realizacja osi priorytetowej I umożliwiła wykorzystanie transgranicznego potencjału obszaru przygranicznego Polski i Słowacji, przyczyniając się także do rozwoju cywilizacyjnego wśród społeczności lokalnych. Ocena uzyskanych efektów ilościowych (ze względu na zakładane wskaźniki produktu i rezultatu) oraz jakościowych pozwala tym samym stwierdzić, że Program w pełni zrealizował założone na lata 2007-2013 cele (dzięki realizacji 37 projektów) w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i transportowej oraz ochrony środowiska.

Porównując z kolei efekty wdrożenia osi priorytetowej II (na podstawie raportów końcowych beneficjentów z całkowitą alokacją środków według zakładanego w Programie budżetu), obserwuje się pewną pulę oszczędności w wysokości ok. 3,9 mln EUR. Niemniej jednak, blisko 93% wykorzystanie środków z EFRR pozwoliło na skuteczną realizację zadań (72 projekty), mających na celu zwiększenie atrakcyjności regionu pod względem turystyki, jak również związanych z wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszaru pogranicza.

Koncentrując rozważania na kwestii wykorzystania środków budżetu w ramach osi priorytetowej III, należy zauważyć, że z przeznaczonej na wsparcie inicjatyw lokalnych kwoty 26,8 mln EUR wykorzystano ponad 98% środków z alokacji, mających swoje odzwierciedlenie w realizacji 729 mikroprojektów. Niepełna realizacja zakładanej liczby podjętych zadań związana była m.in. z chęcią wspierania przez Partnerów Projektu Parasolowego inicjatyw realnie wpływających na polsko-słowackie pogranicze oraz na kontakty transgraniczne. Powiązana była z tym także mniejsza liczba partnerów zaangażowanych w realizację mikroprojektów. W zakresie promowania inicjatyw lokalnych i nawiązywania kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach „ludzie dla ludzi” zrealizowano jednak wszystkie cele jakościowe.

Warto podkreślić, że na całym obszarze objętym wsparciem zaobserwowano pewną komplementarność przestrzenną realizowanych mikroprojektów (III oś priorytetowa) z inwestycjami, które zostały wsparte z wykorzystaniem środków przeznaczonych na osiągnięcie celów tematycznych I i II osi priorytetowej.

Na szczególną uwagę w przeprowadzanej ocenie wykorzystania środków alokowanych w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 zasługuje oś priorytetowa IV – pomoc techniczna – odpowiedzialna za zapewnienie wdrożenia, zarządzania, promocji, monitoringu i kontroli Programu. Względem początkowej alokacji wsparcia z EFRR przeznaczonego na omawianą oś priorytetową (9,4 mln EUR) zidentyfikowano oszczędności i niezakontraktowane kwoty w wysokości ponad 2 mln EUR. Zgodnie z decyzją Komitetu Monitorującego z dnia 26 lipca 2013 r. i zgodą Komisji Europejskiej z dnia 10 grudnia 2013 r., wskazana wartość została przeniesiona do osi I Programu. Na oś priorytetową IV alokowano zatem ostatecznie ponad 7,4 mln EUR, z czego wykorzystano blisko 80% (5,9 mln EUR). Niemniej jednak, zmniejszenie kosztów pomocy technicznej Programu umożliwiło osiągnięcie celów wyznaczonych w ramach osi, jak również stworzenie efektywnego i spójnego systemu jego obsługi oraz ewaluacji.

2.4. Ocena współpracy transgranicznej Polski i Słowacji w latach 2007-2013

Program Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013 w znacznym wymiarze wpłynął na wielopłaszczyznowe przemiany na obszarach przygranicznych Polski i Słowacji. W odniesieniu do okresu sprzed finansowania Programem Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka w latach 2007-2013 istotnemu wzmocnieniu uległy międzyinstytucjonalne kontakty transgraniczne na obszarze objętym Programem. Zaowocowało to m.in. aktywną współpracą z partnerem zagranicznym blisko 60% samorządów

po stronie polskiej oraz 80% po stronie słowackiej. W kontekście zaś beneficjentów objętych Programem, szczególnie wysoką aktywnością cechowali się odbiorcy wsparcia z obszarów pasa przygranicznego, względem których zrealizowano aż 90% wartości wszystkich zaplanowanych projektów.

Należy podkreślić, że w omawianej perspektywie finansowej największym zainteresowaniem cieszyły się działania związane z podejmowaniem współpracy w zakresie turystyki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Wyniki przeprowadzanych analiz świadczyły o niesłabnącym potencjale obszarów przygranicznych Polski i Słowacji we wskazanych obszarach tematycznych.

Inną kwestią problemową, na którą warto zwrócić uwagę w ocenie Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, są inwestycje w przygraniczną infrastrukturę transportową. Wykorzystane środki finansowe, przeznaczone na rozwiązanie problemów z nią związanych, pozwoliły na wyeliminowanie tylko ich części, co obrazują przeprowadzone analizy na potrzeby przygotowania Programu 2014-2020.

Szczególnym polem zainteresowania mikroprojektów w okresie 2007-2013 był z kolei obszar turystyki, ochrony dziedzictwa kulturowego i promocji partnerstwa. To mikroprojekty stanowiły niejednokrotnie uzupełnienie projektów realizowanych w ramach pozostałych osi priorytetowych ocenianego Programu, dlatego też wskazano na konieczność kontynuacji wdrażania tego typu inicjatyw w Programie 2014-2020.

Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 umożliwił stworzenie trwałej platformy współpracy między obszarami przygranicznymi, co bezsprzecznie pozwoliło beneficjentom na wzajemną naukę i wymianę dobrych praktyk, a także na zawiązanie i rozwój kontaktów partnerskich, uwzględniając współdziałanie w ramach realizacji kolejnych projektów w następnej perspektywie finansowej.

3. Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 – charakterystyka Projektu

Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 nie wprowadził istotnych zmian w zakresie obszaru kwalifikowanego wsparcia względem Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013, obejmując swoim zasięgiem obszary NUTS III wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic państwowych Polski i Słowacji¹¹.

Obszar wsparcia w ramach wdrażanego Programu po stronie polskiej tworzą następujące jednostki terytorialne:

- Podregion krośnieński;
- Podregion przemyski;
- Podregion nowosądecki;
- Podregion oświęcimski;
- Podregion bielski;

¹¹ Wyjątek po stronie polskiej stanowią: Podregion przemyski, powiat myślenicki w województwie małopolskim, powiat rzeszowski i miasto Rzeszów, a także powiat pszczyński w województwie śląskim. Choć nie są to obszary znajdujące się bezpośrednio przy granicy państwowej, to z uwagi to, że podmioty działające na tych obszarach uczestniczyły aktywnie w programach współpracy transgranicznej, zarówno w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii Europejskiej (UE), jak i w okresach finansowania po przystąpieniu Polski do UE, włączono je do Programu Interreg V-A.

Wyjątek po stronie słowackiej stanowi: Powiat Nowa Wieś Spiska w Kraju Koszyckim, który włączono do obszaru wsparcia w ramach Programu, z uwagi na aktywne członkostwo tego obszaru w Euroregionie Tatry oraz doświadczenie we współpracy z podmiotami po polskiej stronie granicy.

- Powiat pszczyński (w województwie śląskim);
- Powiat rzeszowski (w województwie podkarpackim);
- Miasto Rzeszów (w województwie podkarpackim);
- Powiat myślenicki (w województwie małopolskim).

Po stronie słowackiej wsparciem w ramach Programu Interreg V-A objęto z kolei:

- Kraj Žilinský;
- Kraj Prešovský;
- Spišská Nová Ves Kraj Košický.

Warto dodać, że obszar wsparcia po polskiej stronie granicy obejmuje łącznie 22 798 km² (stanowiąc 58,2% całego obszaru dofinansowania w ramach Programu), a liczba ludności wynosi ponad 3,5 mln (62,8% całej populacji obszaru wsparcia), zaś po stronie słowackiej obszar objęty Programem zajmuje 16 369 km² (41,8% całego obszaru wsparcia), a liczba ludności to blisko 1,6 mln (37,2% całej populacji obszaru wsparcia).

3.1. Cele Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020

Zgodnie z Umową Partnerstwa z dnia 23 maja 2014 r. między Polską a Komisją Europejską, działania w ramach programów operacyjnych, realizowanych w okresie 2014-2020, uwzględniają wymiar terytorialny, odnosząc się do newralgicznych obszarów, uznanych za jednostki terytorialne o szczególnym znaczeniu. Obszary przygraniczne zostały tym samym wymienione w polskiej Umowie Partnerstwa jako jedne z pięciu Obszarów Strategicznej Interwencji.

Program Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 został przygotowany z uwzględnieniem celów strategicznych Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)¹², a także Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Dunaju (Strategia Dunajska)¹³, z którymi zgodne są działania wspierane w ramach niniejszego Programu. Niemniej jednak, wymienione strategie makroregionalne nie zawierają w swojej tematyce całości omawianego Programu, dzieląc obszar wsparcia wzdłuż granicy administracyjnej Polski i Słowacji. Transgraniczne projekty realizowane w ramach Programu Interreg V-A Polska-Słowacja wpisują się zatem tylko we wspólne cele wspomnianych strategii.

Głównym celem Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 jest promowanie międzynarodowej współpracy i wzmocnienie integracji pogranicza polsko-słowackiego, poprzez realizację założeń czterech osi priorytetowych oraz zniwelowanie braków, jakie charakteryzują dany obszar wsparcia. Wykaz osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych oraz wyznaczonych w ich ramach celów szczegółowych prezentuje tabela 3.

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Brussels, SEC(2009) 712/2, February 2013.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Union Strategy for Danube Region, Brussels, 8.12.2010 COM(2010) 715.

Tabela 3

Wykaz osi priorytetowych, priorytetów inwestycyjnych oraz celów szczegółowych do Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020

Oś priorytetowa		Priorytet inwestycyjny	Cel szczegółowy
I.	Ochrona i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru pogranicza	Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego	Zwiększenie poziomu zrównoważonego wykorzystania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego przez odwiedzających i mieszkańców
II.	Zrównoważony transport transgraniczny	Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi	Zwiększanie mobilności transgranicznej, poprzez usprawnienie połączeń transgranicznych
		Rozwój i usprawnienie niskoemisyjnych systemów transportu przyjaznych środowisku, w tym o obniżonej emisji hałasu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych i infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej	Zwiększanie dostępności transgranicznej obszaru pogranicza poprzez rozwój transportu multimodalnego
III.	Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie	Inwestowanie w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia (10 EWT)	Poprawa jakości transgranicznej edukacji specjalistycznej i zawodowej
IV.	Pomoc techniczna	-	Zapewnienie wysokiej jakości zarządzania i efektywnego wdrażania Programu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r.

Pierwsza oś priorytetowa dotyczy ochrony, promowania i rozwoju głównego potencjału obszaru, wskazanego jako dziedzictwo kulturowe oraz przyrodnicze, stanowiące bogate źródło komparatywnych zasobów. Realizacja tego celu ma przyczynić się do rozwoju nowych, inteligentnych form promocji środowiska naturalnego, a także dziedzictwa kulturowego, zapewniając jednocześnie zrównoważony i skuteczny sposób ich wykorzystania.

Druga wskazana w Programie oś priorytetowa odnosi się do usprawnienia infrastruktury transportowej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, będącej obecnie jedną z najbardziej problematycznych kwestii objętych wsparciem jednostek terytorialnych. Podstawowym celem w tym zakresie jest realizacja inwestycji drogowych, pozwalających na stworzenie zintegrowanej sieci komunikacyjnej obu krajów, której zamierzeniem jest m.in. ułatwienie im dostępu do korytarzy Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T).

Kolejna oś priorytetowa, uwzględniona w Programie Interreg V-A Polska – Słowacja, traktuje o rozwoju edukacji, jak również o zwiększaniu możliwości uczenia się przez całe życie. Głównym założeniem wskazanym w tej części Programu jest wsparcie przyczyniające się do poprawy jakości kształcenia specjalistycznego i zawodowego, rozszerzenie oferty edukacyjnej, a także zwiększenie liczby osób kształcących się w ramach uczenia się przez całe życie.

Uwzględniona w omawianym Programie oś priorytetowa – pomoc techniczna, odnosi się do zapewnienia jego efektywnego wdrażania i skutecznego nim zarządzania. Osiągnięcie tego celu będzie miało bezpośredni wpływ na realizację celów omówionych wcześniej trzech osi priorytetowych, jak również na efektywne wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu rozwoju Regionalnego.

W ramach Programu Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 realizowane są także fundusze mikroprojektów (tzw. projekty parasolowe), zarządzane przez euroregiony w Polsce oraz Wyższe Jednostki Terytorialne na Słowacji. Dzięki temu określony rodzaj udzielanego wsparcia jest dopasowany do konkretnego obszaru i umożliwia odpowiednie dofinansowanie działań, podejmowanych przez społeczności lokalne.

3.2. Podział środków finansowych na realizację zadań współpracy transgranicznej Polski i Słowacji w latach 2014-2020

Według zapisów Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, planowany budżet przeznaczony na realizację założeń niniejszego dokumentu wynosi 182,3 mln EUR, z czego dofinansowanie, pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kształtuje się na poziomie 155,0 mln EUR, stanowiąc blisko 85% finansowania Programu ogółem (tabela 4).

Tabela 4

Plan finansowania Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 w mln EUR

Oś priorytetowa	Kwota wsparcia	Struktura dofinansowania w ramach poszczególnych osi priorytetowych w %	Wkład krajowy	Szacunkowy podział wkładu krajowego		Finansowanie ogółem	Stopa dofinansowania w %
				Krajowe środki publiczne	Krajowe środki prywatne		
I.	77,5	50	13,7	13,0	0,7	91,2	85
II.	55,8	36	9,8	9,3	0,5	65,6	85
III.	12,4	8	2,2	2,1	0,1	14,6	85
IV.	9,3	6	1,6	1,6	0,00	10,9	85
Ogółem	155,0	100	27,3	26,1	1,3	182,3	85

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r., s. 57.

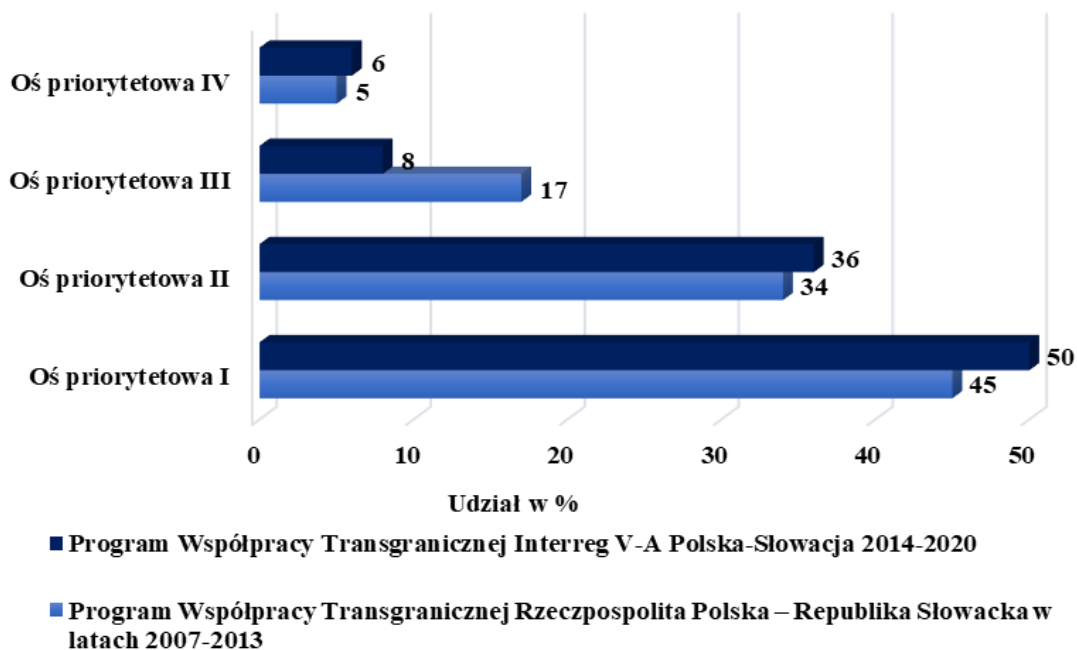
Analizując strukturę dofinansowania w ramach poszczególnych osi priorytetowych, należy zauważyć, że najwięcej (50% środków z EFRR) zostało zaplanowane na realizację osi priorytetowej I – Ochrona i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru pogranicza, co stanowi kwotę 77,5 mln EUR. Blisko 56 mln EUR (36% ogółu dofinansowania) przeznaczone zostanie na wsparcie rozwoju infrastruktury drogowej, usprawniającej komunikację między Polską a Słowacją oraz ułatwiającej dostęp Polski i Słowacji do korytarzy Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T). Wsparcie EFRR w zakresie poprawy jakości kształcenia specjalistycznego i zawodowego, rozszerzenia oferty edukacyjnej i dostosowania do wymogów transgranicznego rynku pracy stanowić będzie z kolei 12,4 mln EUR (8% kwoty dofinansowania).

Pozostała kwota wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wynosząca 9,3 mln EUR, przeznaczona została na realizację założeń IV osi priorytetowej (pomoc techniczna) Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 i stanowi blisko 6% ogółu kwoty dofinansowania.

3.3. Porównanie założeń finansowania Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 do Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013

Przy ustalaniu strategii Programu 2014-2020 zostały wzięte pod uwagę doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej 2007-2013. Uwzględniono też zasadę, że maksymalny poziom finansowania ze środków Unii Europejskiej w (przypadku Europejskiej Współpracy Terytorialnej), przypadający na jedną oś priorytetową, wynosi 85% kwoty alokacji przeznaczonej na jej realizację. Co więcej, aż 94% alokacji środków w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja zaplanowano na podjęcie działań w ramach trzech (z czterech) osi priorytetowych. Tym samym wymóg skoncentrowania minimum 80% tej kwoty na maksymalnie czterech celach tematycznych także został spełniony.

Porównując wartość całkowitej alokacji według budżetu w perspektywie 2014-2020 do założeń poprzedniego Programu, należy wskazać, że stanowi ona 97% środków zawartych w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013. Rozbieżności w wysokości dofinansowania obserwuje się także w ramach poszczególnych osi priorytetowych, jednak, z uwagi na istotne różnice w założeniach względem głównych obszarów tematycznych (poza IV – pomoc techniczna) w analizowanych Programach, nie można przeprowadzić względem nich ilościowej weryfikacji, a jedynie porównać strukturę dofinansowania w ramach wyodrębnionych osi priorytetowych (rysunek 2).



Rysunek 2. Struktura kwot dofinansowania w ramach poszczególnych osi priorytetowych według założeń budżetu Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka w latach 2007-2013 oraz Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja w %.
Źródło: opracowanie własne.

Argumentem przemawiającym za wskazanym podziałem alokacji między poszczególnymi osiami priorytetowymi w Programie Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 są wyniki analiz przeprowadzonych dla obszaru pogranicza polsko-słowackiego, jak również opinie ekspertów, odnoszące się do perspektywy finansowej 2007-2013. Dzięki nim można wnioskować, że największy potencjał regionu (dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe) nie jest w dalszym ciągu w pełni wykorzystywany. Stąd nadal najwyższy udział (50%) kwoty zaprojektowanej w budżecie odnosi się do I osi priorytetowej.

Istotnym ograniczeniem w omawianym zakresie jest wciąż stosunkowo słabo rozwinięta infrastruktura komunikacyjna, utrudniająca dostęp do tego potencjału (oś priorytetowa II), jak również niedostateczny poziom jakości kształcenia i występujące rozbieżności między nią a wymogami rynku pracy. Na uwagę w tym względzie zasługuje oś priorytetowa III, odnosząca się do inwestowania w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenia zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia (10 EWT). Zaplanowane w omawianym priorytecie cele uwzględniają 8% wartości ogólnej kwoty dofinansowania z EFRR.

Tożsamą w obydwu perspektywach finansowych jest ostatnia – IV – oś priorytetowa: pomoc techniczna, odpowiedzialna za zapewnienie wysokiej jakości zarządzania i efektywnego wdrażania Programu. W odniesieniu do niej (mimo zbliżonej struktury: 6% i 5%) realne różnice w alokowanej kwocie względem Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Słowacja na lata 2007-2013 wynoszą ok. 1,9 mln EUR.

Podsumowanie

Z uwagi na okres trwania Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, na obecnym etapie jego realizacji nie można przeprowadzić weryfikacji uwzględniającej końcowe rezultaty wdrażania Programu (zarówno ilościowe, jak też jakościowe) i porównać jej do efektów uzyskanych w poprzedniej perspektywie finansowej. Osiągnięcie poszczególnych celów szczegółowych w ramach każdej określonej w Programie osi priorytetowej będzie przedmiotem ewaluacji według stanu na koniec roku 2018 oraz pierwszą połowę 2022 roku. Ocenie podlegać będzie w szczególności skuteczność wdrażanych działań, jak również weryfikacja ich efektów i ich wpływ na życie społeczno-gospodarcze mieszkańców obszarów przygranicznych Polski i Słowacji. Przeprowadzona w ramach ewaluacji analiza umożliwi zidentyfikowanie czynników wpływających na stopień realizacji założonych działań w czasie pozwalającym na wprowadzenie ewentualnych czynności korygujących.

Wnioski i przygotowane na ich podstawie rekomendacje, pochodzące z etapu badania przeprowadzonego w 2022 roku, zostaną wykorzystane m.in. do określenia wpływu realizacji Programu na życie mieszkańców obszarów przygranicznych Polski i Słowacji. Zostaną one również uwzględnione przy ustalaniu logiki interwencji dla Programu, który zostanie przygotowany po roku 2020. Wyniki przeprowadzonej ewaluacji będą ponadto stanowiły istotny wkład w przygotowanie raportu końcowego z wdrażania Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020.

Na obecnym etapie realizacji Programu można jednak wskazać kilka istotnych wniosków. Po pierwsze, w obecnym okresie programowania wzmocniono w strukturze dofinansowania rolę Osi Priorytetowej I, tj.: Ochrona i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru pogranicza oraz Osi Priorytetowej II: Rozwój społeczno-ekonomiczny. Mniejszy nacisk położono na Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie (Oś Priorytetowa III). Niewątpliwie jest to efektem pogłębionej analizy efektów realizacji współpracy transgranicznej w poprzednim okresie programowania. Po drugie, analiza informacji cząstkowych z realizacji Programu Współpracy Transgranicznej w obecnym okresie programowania świadczy o dużym zainteresowaniu realizacją przedsięwzięć w zakresie prowadzonej polityki transgranicznej. Po trzecie zaś, zauważalne są pozytywne efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 jeszcze przed dokonaniem jego końcowej ewaluacji.

Bibliografia

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Brussels, SEC(2009) 712/2, February 2013.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Union Strategy for Danube Region, Brussels, 8.12.2010 COM(2010).
- Dynia, E. (2000). Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej. *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo – Ekonomia*, XXIX, 1008.
- Osmańczyk, E.J. (1974). *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r.

Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013,
Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr (CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja
nr C(2007) 6534 z dnia 20.12.2007 r.

Raport Końcowy CCI 2007 CB 163 PO 012 Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita
Polska – Republika Słowacka 2007-2013, Warszawa, marzec 2017 r.

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie
Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz
Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Szymła, Z. (2000). *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Piotr SERAFIN

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

REALIZACJA POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PRZYKŁADZIE KRAJOWYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH I REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W BIEŻĄCEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ

Streszczenie

Realizacja projektów współfinansowanych z programów operacyjnych jest postrzegana jako istotny czynnik w rozwoju regionalnym i lokalnym. Celem artykułu była analiza stanu kontraktacji umów i wielkości alokacji finansowej UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych w połowie bieżącej perspektywy finansowej. Za przykład wybrano programy operacyjne – krajowe oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego. Dodatkowo, w ramach studium przypadku zaprezentowano stan i wybrane struktury alokacji środków pomocowych, w przekroju gminnym dla podregionu nowosądeckiego. Stan realizacji programów operacyjnych na koniec I kwartału 2019 roku, mierzony aktualnym udziałem dofinansowania unijnego w całkowitej przewidywanej alokacji, jest opóźniony i waha się w zależności od programu od 67% do 87%, znacznie gorzej prezentuje się certyfikacja poniesionych kosztów w jednostkach certyfikujących. Niemniej jednak pozyskane środki oceniane z perspektywy ich wielkości są bardzo ważne dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym.

Słowa kluczowe: polityka spójności, projekty unijne, krajowe programy operacyjne, Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego, podregion nowosądecki.

COHESION POLICY PERFORMANCE ON THE EXAMPLE OF NATIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES AND THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME FOR THE MALOPOLSKA VOIVODESHIP IN ONGOING FINANCIAL PERSPECTIVE

Summary

The implementation of projects being co-financed from operational programmes is perceived as an important tool for regional and local development. The purpose of the paper has been to analyze the size of the EU financial allocations within different operational programmes in the middle of the current financial perspective. The analyzes has been carried out on the example of National Operational Programmes and the Regional Operational Programme for Malopolska Region. Additionally, as a part of the case study, the level and the structure of the European financial aid funds in the municipal cross-section for the Nowosądeckie subregion has been presented. The state of Operational Programmes implementation at the end of the first quarter of 2019 is delayed and varies, depending on the programme, from 67% to 87%. The state of the certification of the incurred costs seems to be on a much worse level. Nevertheless, the funds that have been obtained within the ongoing European financial perspective are very important for the investment projects implementation, especially for the infrastructural ones.

Key words: cohesion policy, EU projects, national operational programmes, Regional Operational Programme for the Malopolska Voivodeship, nowosądecki sub-region.

Wprowadzenie

Wzmacnianie spójności gospodarczej oraz społecznej, dzięki realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy pomocowych, przyczynia się do zmniejszania różnic między regionami 28 państw należących do Unii Europejskiej. Jest to możliwe dzięki wdrażaniu polityki spójności, której istotą jest wyrównywanie dysproporcji rozwojowych wewnątrz tej organizacji. Polityka ta została ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (art. 158), a zaktualizowana w treści Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ważne jest też odwołanie do traktatu lizbońskiego, gdzie w art. 3, określającym cele Unii, widnieje zobowiązanie do wspierania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między krajami członkowskimi (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2016, art. 3). Polityka spójności ma przyczynić się do wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez „zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych” (Ibidem, art. 174).

Po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku kraj nasz w kolejnych dwóch pełnych okresach programowania (w latach 2007-2013 i 2014-2020) stał się największym beneficjentem polityki spójności, finansowanej z budżetu unijnego poprzez Fundusz Spójności (FS) i fundusze strukturalne (Szlachta, Zalewski, 2018, s. 213), do których zalicza się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Środki z FS dostępne są dla państw członkowskich UE, w których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w krajach UE-27¹. Lokuje się je w duże przedsięwzięcia, wspierające ekologiczny wzrost gospodarczy, zrównoważony rozwój, a także poprawę sieci telekomunikacyjnych. EFRR dla zwiększenia konkurencyjności i zatrudnienia wspiera inwestycje w sektorach znacząco stymulujących wzrost gospodarczy, a także finansuje projekty z zakresu współpracy transgranicznej. Środki z EFS są inwestowane na rzecz zwiększania szans zatrudnienia i w kształcenie osób, jak również stanowią wsparcie realizowane w ramach projektów dla zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Pakiet dokumentów prawnych dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020 stanowią rozporządzenia unijne w sprawie:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Funduszu Spójności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Europejskiego Funduszu Społecznego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 dnia grudnia 2013 r.);
- Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r.) (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, s. 38);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. określane mianem rozporządzenia ogólnego.

¹ W momencie określania warunków rozdysponowania środków z FS państwem członkowskim nie była jeszcze Chorwacja – stąd UE-27.

Obszary interwencji, priorytety i wielkość alokacji były określane w trakcie negocjacji poprzedzających wejście w kolejną perspektywę finansową. Wpisując się w wypełnianie celów podporządkowanych Strategii Europa 2020, polskie regiony zyskały możliwość nadrobienia istniejącego dystansu rozwojowego względem regionów bogatych państw europejskich. W realizacji planu założonego na obecną perspektywę finansową, a mierzonego wielkością zakładanej interwencji w kolejnych latach, następują jednak opóźnienia w harmonogramie wydatkowania.

Świadczy o tym opublikowany na początku 2016 roku przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju plan działań (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 3), w którym analiza stanu realizacji programów na lata 2014-2020 wykazała opóźnienia w przebiegu wdrażania pod względem finansowym i rzeczowym, sięgające od 6 do 9 miesięcy. Zagroziły one osiągnięciu zakładanych celów i terminowej realizacji interwencji. Poślizg wynikał m.in. z opóźnienia w przyjęciu Wieloletnich Ram Finansowych na okres 2014-2020², w konsekwencji czego nastąpiło opóźnienie w zatwierdzeniu przez Komisję Europejską krajowych i regionalnych programów operacyjnych, finansowanych w ramach funduszy ESI (European Structural and Investment Funds³). Programy te były zatwierdzane dopiero pod koniec 2014 roku i w I kwartale 2015 roku. Istotną przyczyną opóźnień była również konieczność wdrożenia nowych procedur i wymogów dotyczących realizacji interwencji oraz wydatkowania środków z funduszy ESI w latach 2014-2020 (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019, s. 4).

Także opublikowany pod koniec 2017 roku raport Najwyższej Izby Kontroli, dotyczący zarządzania wykorzystaniem środków pomocowych w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 sierpnia 2017 roku, zawiera sygnały ostrzegające o pojawieniu się ryzyka kumulacji wydatków, rozliczeń i certyfikacji pod koniec obecnej perspektywy finansowej (Najwyższa Izba Kontroli, 2017, s. 10-11). W przywołanym dokumencie, pomimo zauważonego wzrostu liczby wniosków o dofinansowanie, zgłoszonych przez beneficjentów i wartości podpisanych umów, zwrócono uwagę na niski poziom certyfikowania i wydatkowania środków UE oraz znaczne zróżnicowanie zaawansowania realizacji priorytetów w ramach poszczególnych programów.

Konsekwencją takiego stanu jest ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 roku, co może przełożyć się na podjęcie działań ze strony Komisji Europejskiej, przyjętych w art. 22 rozporządzenia nr 1303/2013. Możliwe są: relokacja rezerwy wykonania, zawieszenie płatności bądź zastosowanie korekty netto (Ibidem, 2017, s. 15), a w efekcie końcowym – utrata części środków na lata 2014-2020, przyznanych Polsce w ramach polityki spójności.

Do osiągnięcia zakładanych planów przyczyniają się beneficjenci, realizujący własne projekty w określonej przestrzeni geograficznej, wpisujące się w założenia polityki spójności. W świetle powyżej nakreślonych problemów, związanych z wykorzystaniem alokacji w bieżącej perspektywie finansowej, interesująco jawi się przeprowadzenie analizy stanu pozyskania środków pomocowych na projekty, rozpatrywane w kontekście wykorzystania szansy rozwojowej z perspektywy zarówno regionalnej, jak i lokalnej.

² W dniu 2 grudnia 2013 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (Rozporządzenie Rady nr 1311/2013) na lata 2014-2020, którego projekt wcześniej zatwierdził Parlament Europejski 19 listopada 2013 roku.

³ ESI – Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są zarządzane wspólnie przez Komisję Europejską i kraje UE. Tworzą je: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Celem artykułu jest analiza stanu kontraktacji umów i wielkości alokacji finansowej UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych, za półmetkiem bieżącej perspektywy finansowej. Za przykład wybrano programy operacyjne – krajowe (6) oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego. W ramach studium przypadku zaprezentowano też stan i wybrane struktury alokacji środków pomocowych w przekroju gminnym dla podregionu nowosądeckiego.

Za metodę badań przyjęto analizę danych zastanych, pozyskanych ze źródeł wtórnych, prezentowanych w różnych opracowaniach oraz raportach, jak również na stronach serwisu www.funduszeuropejskie.gov.pl i Banku Danych Lokalnych GUS.

Przedstawione zestawienia dotyczą perspektywy finansowej 2014-2020 i prezentują w przypadku analizy programów operacyjnych⁴ stan na 31 marca 2019 roku, a w odniesieniu do analizy podregionu nowosądeckiego stan na dzień 31 grudnia 2018 roku.

1. Wielkość alokacji i zakres interwencji w krajowych programach pomocowych perspektywy finansowej 2014-2020

Realizowana polityka spójności w Unii Europejskiej stała się główną polityką inwestycyjną. W przypadku Polski finansuje ona nieco ponad 60% publicznych inwestycji kapitałowych (Komisja Europejska, 2017, s. 22), a jej korzyści narastają długofalowo. W okresie 2014-2020 polityka spójności koncentruje się na 11 celach tematycznych, wspierających wzrost gospodarczy. Ma to przełożyć się na poprawę poziomu życia mieszkańców poprzez realizację projektów w obszarze: badań naukowych, edukacji na każdym poziomie, rozwoju technologicznego, innowacji, transportu, infrastruktury – zwłaszcza sieciowej, wsparcia dla MSP, racjonalnego wykorzystania zasobów i ochrony środowiska naturalnego – w szczególności klimatu, zwiększania wydajności administracji publicznej, zatrudnienia oraz wspierania mobilności siły roboczej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także włączenia społecznego. W Polsce odbywa się to poprzez krajowe programy operacyjne, zarządzane obecnie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz ograniczone zasięgiem do poszczególnych województw – regionalne programy operacyjne (RPO), za wdrożenie których odpowiadają zarządy poszczególnych województw, wspierane m.in. przez urzędy marszałkowskie. W bieżącym okresie programowania ok. 40% środków EFSI jest zarządzanych w ramach RPO, co jest konsekwencją przyjęcia zdecentralizowanego modelu wdrażania europejskiej polityki spójności (Szlachta, 2017, s. 20). Wielkość unijnej (UE) alokacji finansowej w ramach programów krajowych i poziom ich realizacji prezentuje tabela 1.

Najdroższym zaprojektowanym programem jest POIŚ (łączna planowana kwota wydatków – 138,8 mld zł, tabela 1), który koncentruje wsparcie na gospodarce niskoemisyjnej, ochronie środowiska, rozwoju infrastruktury technicznej kraju oraz jego bezpieczeństwie energetycznym. Udział FS w wielkości środków pomocowych (117,9 mld zł) wynosi 82%, a pozostałe 18% zasila EFRR. Rzeczywista kwota całkowitej wartości umów, na skutek wyższego niż zakładany pierwotnie – udziału środków krajowych, na koniec I kwartału br. przekroczyła planowaną całkowitą kwotę na program o 24,8%. Finalny zatem udział dofinansowania UE, którego wielkość się nie zmieni (Alokacja środków z UE – tabela 1), będzie niższy od planowanego na poziomie 85%. Udział wydatków kwalifikowanych sięga obecnie 67,5%, a poziom dofinansowania

⁴ Badanie objęło krajowe programy operacyjne: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER), Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW), Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT) oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego (RPOWM).

unijnego, odniesiony do wartości projektów, przekroczył 77% przypisanej do programu alokacji UE. Relatywnie korzystna jest też wartość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej (powyżej 30% alokacji UE).

PO Inteligentny Rozwój współfinansowany ze środków EFRR jest drugim w puli programów krajowych pod względem wartości zaprojektowanej interwencji (43,8 mld zł – tabela 1). Finansuje badania, rozwój i innowacje wspierając sektor B+R. Podobnie jak w przypadku POIŚ, wartość podpisanych na koniec marca br. umów jest wyższa od planowanego pierwotnie kosztu programu (o 3,1%). Wielkość zakontraktowanego umowami dofinansowania sięga blisko 69% całkowitej alokacji UE, jednak niski jest udział wypłaconych środków UE, który wyniósł 16,6%.

Tabela 1

Alokacja finansowa na krajowe programy operacyjne w latach 2014-2020 – stan ich realizacji na 31.03.2019

Lp.	Nazwa programu operacyjnego (PO)	Łączne (krajowej UE) środki w programie szacowane w momencie programowania*	Alokacja środków z UE**	Umowy o dofinansowanie					Certyfikacja – dotychczasowa refundacja z Komisji Europejskiej	
				Liczba zawartych umów	Wartość projektów	Wartość wydatków kwalifikowanych	Wartość alokacji UE	Udział alokacji UE	Dofinansowanie UE	Udział alokacji UE
				mld zł	mld zł	szt.	mld zł	mld zł	mld zł	%
1.	PO Infrastruktura i Środowisko	138,838	117,956	2140	173,231	117,023	91,489	77,6	35,963	30,5
2.	PO Inteligentny Rozwój	43,845	37,064	4786	45,193	41,732	25,537	68,9	6,163	16,6
3.	PO Wiedza Edukacja Rozwój	23,471	20,247	5105	15,732	15,730	13,670	67,5	6,013	29,7
4.	PO Polska Cyfrowa	11,044	9,348	397	11,862	9,881	8,171	87,4	1,150	12,3
5.	PO Polska Wschodnia	10,124	8,606	842	9,001	7,739	6,247	72,6	2,875	33,4
6.	PO Pomoc Techniczna	3,544	3,012	259	2,587	2,502	2,127	70,6	1,204	40,0
	Łącznie	230,867	196,233	13529	257,606	194,606	147,239	75,0	53,368	27,2

* Dane z dokumentów programowych – szczegółowych opisów osi priorytetowych programów operacyjnych.

**Alokacja przeliczona po kursie EBC obowiązującym w styczniu 2019 roku: 1 euro = 4,3028 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014: *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*, Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/, dostęp: 20.04.2019); *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/, dostęp: 20.04.2019).

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój charakteryzuje się największą liczbą podpisanych umów do końca marca br. POWER jest też charakterystyczny ze względu na blisko 100% udział wydatków kwalifikowanych w całkowitej wartości projektów. Planowane w kwocie 23,4 mld zł (tabela 1) środki są kierowane na aktywizację zawodową, walkę z bezrobociem, wsparcie szkolnictwa, innowacje społeczne, mobilność i współpracę ponadnarodową, a także reformy polityk publicznych (m.in. zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia, dobrego rządzenia). Wartość dofinansowania UE w podpisanych umowach do końca marca br. wyniosła 67,5% całkowitej alokacji UE, przy średnim udziale środków z EFS, wynoszącym ok. 85%.

Duże nadzieje na: rozwój i poprawę warunków życia poprzez zwiększenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej e-administracji, podniesienie umiejętności korzystania z komputerów, łączy się z PO Polska Cyfrowa, współfinansowanym ze środków EFRR. Program ten na tle pozostałych programów krajowych z jednej strony wyróżnia wysoki udział zakontraktowanych unijnych środków pomocowych na dzień 31 marca 2019 roku (87,4%), a z drugiej najniższa dotychczas zrealizowana płatność (niespełna 1,1 mld zł – 12,3%). Jego pierwotny szacowany budżet (11,0 mld zł), w odniesieniu do bilansu wartości podpisanych umów został przekroczony o 0,8%.

Środki z programów Polska Wschodnia i Pomoc Techniczna mają specyficzne przeznaczenie. W przypadku POPW, dzięki dofinansowaniu z EFRR, wspierany jest rozwój 5 województw, uznawanych za słabiej rozwinięte (podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego). Wdrażany program, o szacowanej wielkości 10,1 mld zł, kieruje pomoc na wsparcie innowacyjności i atrakcyjności inwestycyjnej w makroregionie, rozwój badań oraz zwiększenie dostępności transportowej. Środki POPT (3,5 mld zł) są wykorzystywane do osiągnięcia sprawnego działania instytucji systemu wdrażania funduszy, a także stworzenia skutecznego systemu informacji i promocji funduszy europejskich. Zarówno POPW, jak i POPT charakteryzują się (według stanu na koniec I kwartału br.) relatywnie wysoką refundacją ze środków UE, z tym że na obszarze województwa małopolskiego nie są realizowane projekty z tych programów.

2. Wielkość alokacji i zakres interwencji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

Szczególnie ważnym źródłem finansowania projektów, przyczyniających się do wspierania strategii rozwoju województwa i poprawy warunków życia mieszkańców, jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, do którego ma trafić 12,384 mld zł środków unijnych (2,878 mld euro), co daje 85% całej jego wartości (tabela 2). Jest to druga po województwie śląskim wartość dofinansowania pod względem kwoty wśród 16 regionów w Polsce.

Tabela 2

Alokacja finansowa w RPO Województwa Małopolskiego w latach 2014-2020 – stan realizacji na 31.03.2019

Nazwa programu operacyjnego	Łączne (krajowe i UE) środki w programie szacowane w momencie programowania*	Alokacja środków z UE*	Umowy o dofinansowanie					Certyfikacja – dotychczasowa refundacja z Komisji Europejskiej	
			Liczba zawartych umów	Wartość projektów	Wartość wydatków kwalifikowanych	Wartość alokacji UE	Udział alokacji UE	Dofinansowanie UE	Udział alokacji UE
			szk.	mld zł	mld zł	mld zł	%	mld zł	%
RPO Województwa Małopolskiego	14,570	12,384	2826	12,849	11,560	8,687	70,1	2,835	22,9

* Dane z dokumentów programowych – szczegółowych opisów osi priorytetowych programów operacyjnych.

**Alokacja przeliczona po kursie EBC obowiązującym w styczniu 2019 r.: 1 euro = 4,3028 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014: *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*, Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/, dostęp: 20.04.2019); *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/, dostęp: 20.04.2019).

Program składa się z 13 tematycznie uporządkowanych osi priorytetowych, współfinansowanych z krajowych środków publicznych, prywatnych oraz z dwóch funduszy strukturalnych (alokacji EFRR – 71,9% oraz EFS – 28,1%). Cele szczegółowe dotyczą w województwie: wzrostu innowacyjności gospodarki regionalnej, zwiększenia poziomu wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie udostępniania zasobów i realizacji zadań publicznych, budowania i wzmocnienia pozycji konkurencyjnej sektora MSP, wsparcia nowoczesnego sektora energetycznego i sektora transportu miejskiego, wzmocnienia stanu bezpieczeństwa ekologicznego regionu, zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności regionu w oparciu o zasoby dziedzictwa regionalnego, tworzenia nowoczesnego systemu transportowego, wsparcia zatrudnienia na regionalnym rynku pracy, wzrostu spójności wewnątrzregionalnej w wymiarze społecznym i zdrowotnym, rozwoju kapitału intelektualnego mieszkańców, rewitalizacji przestrzeni regionalnej, zwiększenia dostępności do wybranych usług społecznych w zakresie ochrony zdrowia i edukacji, a także zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji RPOWM (Zarząd Województwa Małopolskiego, 2019, s. 23, 53, 65, 101, 162, 182, 206, 221, 252, 278, 303, 328, 339). Największe środki zostały zaplanowane na politykę energetyczną i infrastrukturę transportową. Efektem RPOWM na lata 2014-2020 mają być nowe trwałe miejsca pracy i przyspieszenie rozwoju gospodarczego województwa.

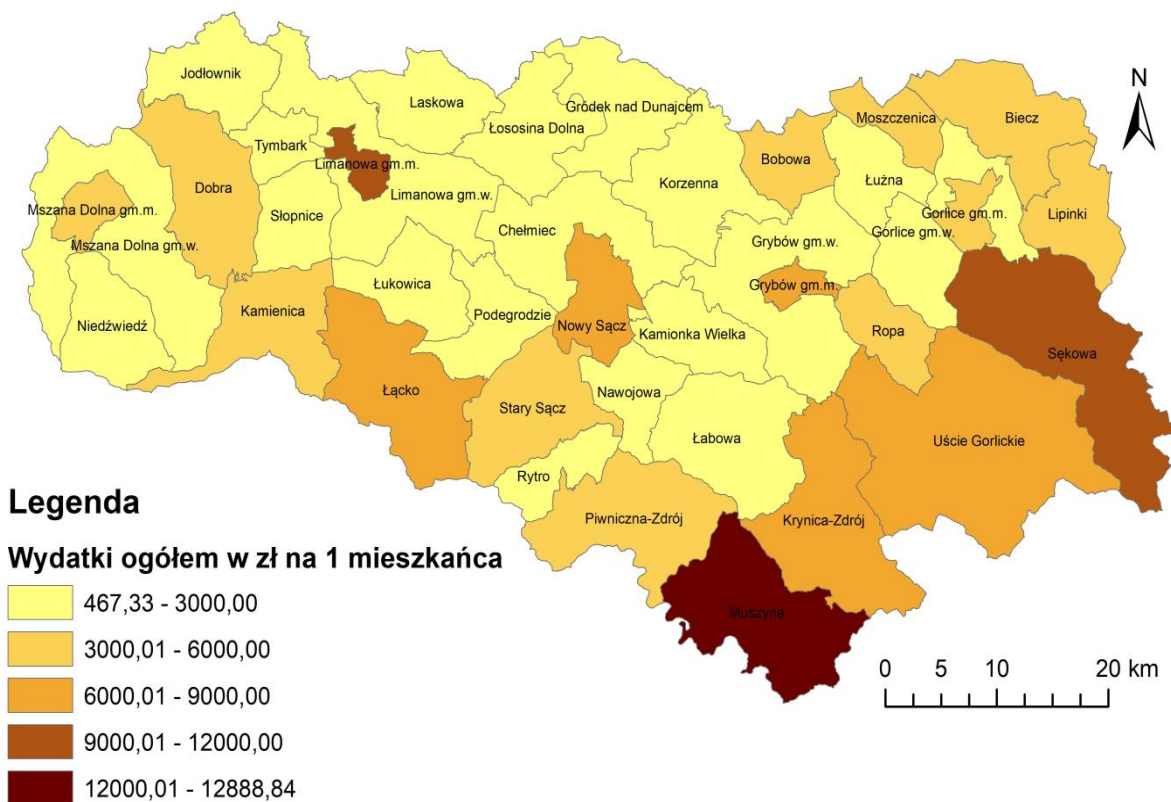
Na koniec marca br. w ramach programu podpisanych zostało ponad 2,8 tys. umów, od momentu uruchomienia pierwszych naborów do programu w czerwcu 2015 roku (tabela 2). Aktualna (na 31 marca 2019 roku) wartość zakontraktowanych projektów oscyluje w okolicach 12,8 mld zł, w tym wartość dofinansowania unijnego przekracza 8,6 mld zł – to jest nieco ponad 70% przewidzianej alokacji z EFRR i EFS. Niestety, niski jest udział rozliczonych środków po certyfikacji, których udział sięga niespełna 23% całej alokacji unijnej.

3. Analiza struktury i poziomu dofinansowania projektów unijnych na terenie gmin podregionu nowosądeckiego

Wyrównywanie szans rozwojowych, wspieranie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej między regionami oraz wewnątrz regionów odbywa się poprzez podejmowanie zaprogramowanej interwencji. Beneficjentem takiej pomocy są także gminy. Za przykład obszaru interwencji został wybrany podregion nowosądecki¹, w skład którego wchodzi tworzące ten podregion jednostki (39), spośród których pięć to gminy miejskie (Gorlice, Grybów, Limanowa, Mszana Dolna, Nowy Sącz), sześć jest gminami miejsko-wiejskimi (Biecz, Bobowa, Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Stary Sącz), a pozostałe 28 zalicza się do gmin wiejskich (Chelmiec, Dobra, Gorlice – gm.w., Gródek nad Dunajcem, Grybów – gm.w., Jodłownik, Kamienica, Kamionka Wielka, Korzenna, Laskowa, Limanowa – gm.w., Lipinki, Łabowa, Łącko, Łososina Dolna, Łukowica, Łużna, Moszczenica, Mszana Dolna – gm.w., Nawojowa, Niedźwiedź, Podegrodzie, Ropa, Rytro, Sękowa, Słopnice, Tymbark, Uście Gorlickie). Podregion zajmuje 23,2% powierzchni województwa małopolskiego, co daje 3 524 km² (w tym 145 km² zajmują gminy miejskie, 661 km² gminy miejsko-wiejskie, a 2 718 km² gminy wiejskie). Końcem 2017 roku obszar ten zamieszkiwało 539,08 tys. osób, co stanowiło 15,89% ludności województwa.

¹ Podregion nowosądecki został wyznaczony Rozporządzeniem Komisji Unii Europejskiej nr 1319/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. zmieniającym załączniki do rozporządzenia Wspólnot Europejskich nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), s. 41.

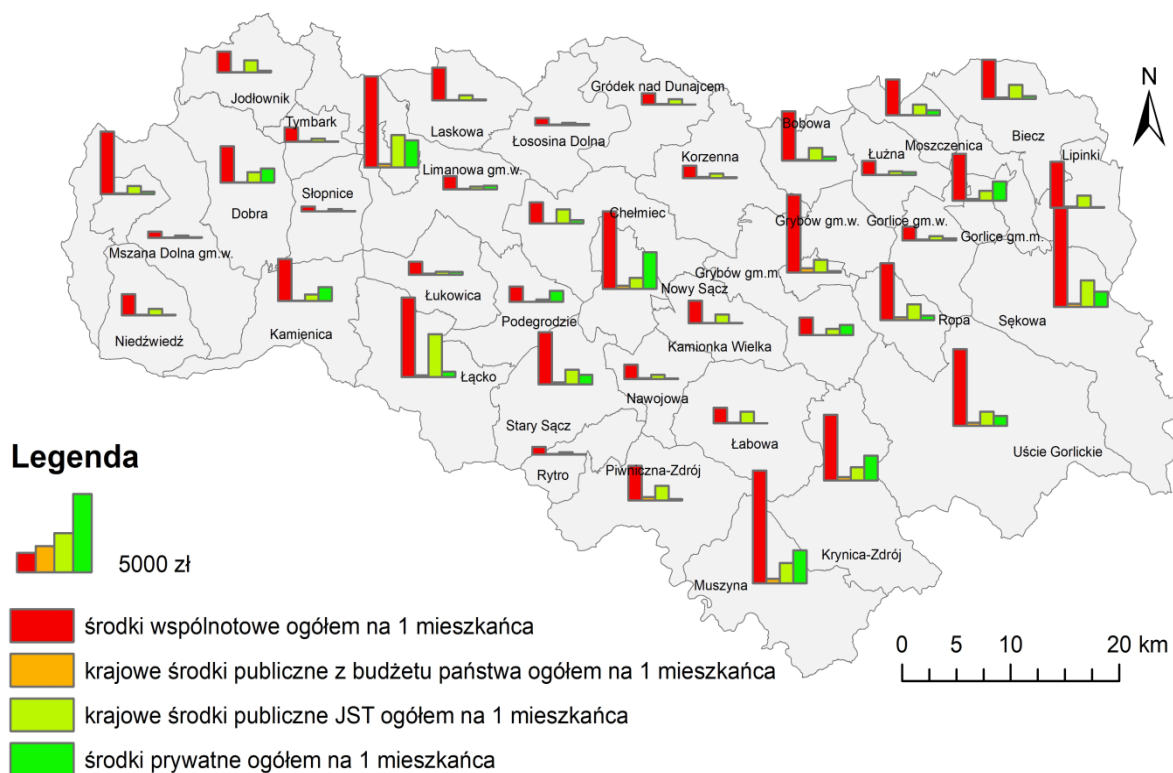
Analizując wielkość wydatków poniesionych na zakontraktowane umowy w przeliczeniu na mieszkańca, okazuje się, że nieliczna grupa gmin odnotowała wysokie wartości tej miary – Muszyna (12 888,83 zł), Limanowa – gm.m. (10 028,85 zł), Sękowa (9 623,55 zł) (rysunek 1). Nieco niżej sklasyfikowane zostały: Nowy Sącz (8 542,83 zł), Łącko (8 403,63), Krynica-Zdrój (7 169,46 zł), Uście Gorlickie (7 124,90 zł) oraz Grybów – gm.m. (6 651,09 zł). Średnia dla województwa wyniosła 7 999 zł.



Rysunek 1. Wartość wydatków ogółem podpisanych umów o dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

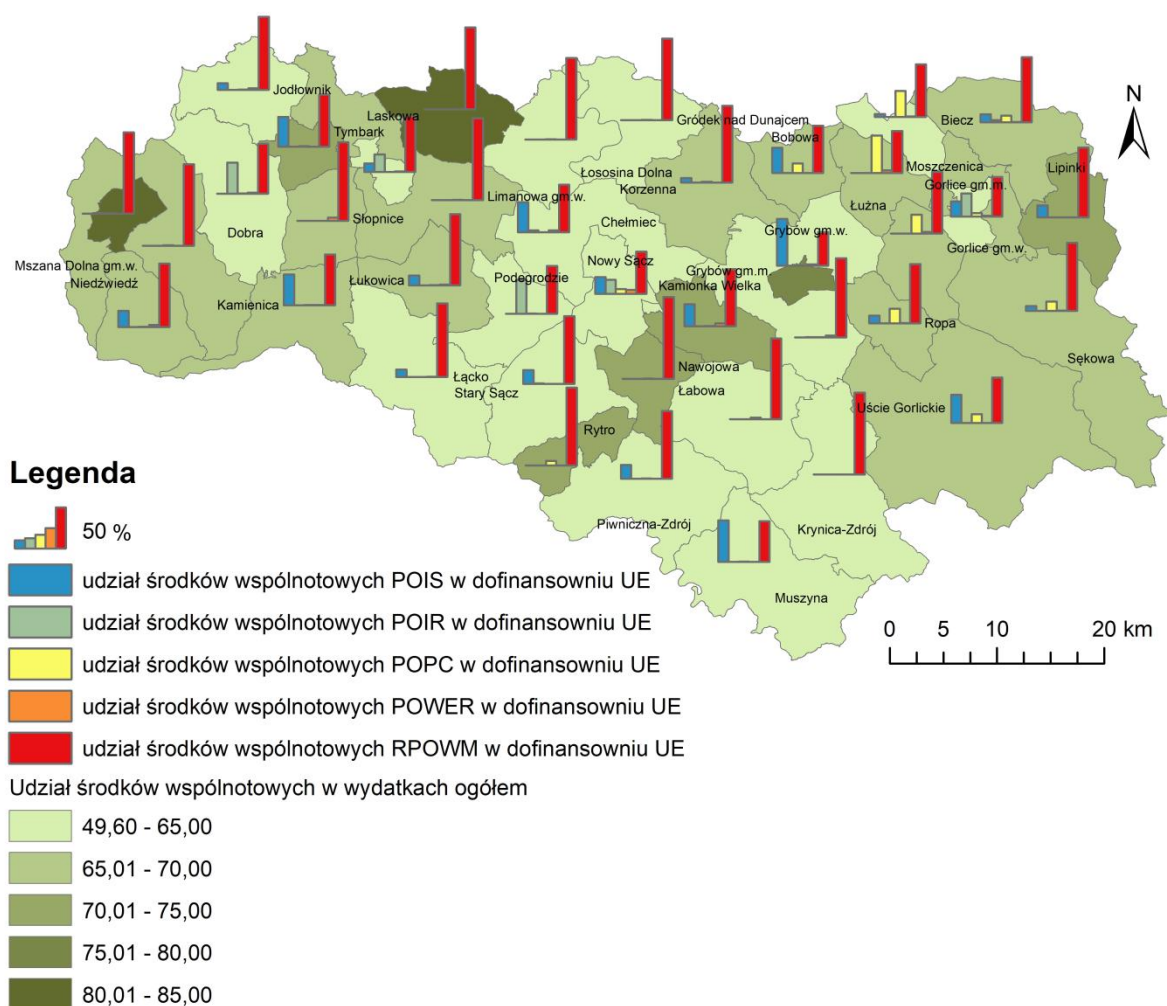
W strukturze źródeł finansowania realizowanych projektów dominują środki unijne (rysunek 2), osiągając najwyższe udziały w przeliczeniu na mieszkańca w: Muszynie (7 272,68 zł), Sękowej (6 371,52 zł), Limanowej – gm.m. (5 883,67 zł), Łącku (5 142,50 zł), Grybowie – gm.m. (5 012,06 zł), Nowym Sączu (5 005,32 zł) oraz Uściu Gorlickim (4 936,16 zł), gdzie były one wyższe od średniej wartości notowanej dla województwa (4 872,05 zł). Można też zauważyć niski udział krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa. Najwyższe wartości, w przedziale od 200 do 300 zł, wystąpiły w Muszynie, Grybowie – gm.m., Limanowej – gm.m, Krynicy-Zdrój, Piwnicznej-Zdrój, Uściu Gorlickim i Nowym Sączu.



Rysunek 2. Porównanie wartości podpisanych umów o dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na źródła finansowania w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

Nieco lepiej gminy wspierają projekty w ramach własnego wkładu. Wkład finansowy powyżej 1000 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca wniosły gminy: Łącko, Limanowa – gm.m., Sękowa, Muszyna i Ropa. W strukturze udziału środków prywatnych liczonych na 1 mieszkańca kwotą powyżej 1 000 zł wyróżniły się: Nowy Sącz, Muszyna, Limanowa – gm.m., Krynica-Zdrój i gmina miejska Gorlice.

Potwierdza się relatywnie korzystny udział środków wspólnotowych w wydatkach ogółem. Najwyżej uplasowały się pod względem tego wskaźnika: Laskowa (83,4%), Mszana Dolna – gm.m. (80,4%), Grybów – gm.m. (75,3%), Tymbark (73,6%), Rytró (72,5%), Nawojowa (71,8%), Kamionka Wielka (71,4%) i Lipinki (71,2%) (rysunek 3).



Rysunek 3. Porównanie udziału środków wspólnotowych w podziale na programy operacyjne na tle ich udziału w wartości podpisanych umów o dofinansowanie ogółem w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

Każda z badanych jednostek ma swoje własne potrzeby rozwojowe, jednak w przypadku niemal wszystkich (wyjątek stanowią Grybów – gm.m. oraz Muszyna) najwyższe udziały środków pochodzących z dofinansowania UE trafiają do gmin za pośrednictwem RPOWM (rysunek 3). W przypadku części gmin powiatu gorlickiego zaznacza się też udział dofinansowania wspólnotowego poprzez POPC.

Podsumowanie

Realizacja programów operacyjnych na koniec I kwartału 2019 roku, mierzona aktualnym udziałem dofinansowania z funduszy strukturalnych EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności, w całkowitej przewidywanej alokacji jest nieco opóźniona i waha się w zależności od programu od 67% do 87%. Gorzej prezentuje się stan certyfikacji poniesionych kosztów, w przypadku którego rozpiętość zrefundowanych nakładów wynosi od 12,3% do 40,0% na koniec I kwartału 2019 roku. Do końca 2018 roku na terenie województwa małopolskiego realizowanych było ok 3,8 tys. projektów, współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ich łączna wartość według danych GUS osiągnęła kwotę 27,127 mld zł, a w tym alokacja

UE wyniosła 16,522 mld zł. Dla gmin wchodzących w skład podregionu nowosądeckiego łączna wartość projektów to 2,4 mld zł, przy dofinansowaniu unijnym wynoszącym 1,48 mld zł. Udział w wartościach dla całego województwa jest stosunkowo niewielki i w obu przypadkach wynosi zaledwie 8,9%, przy udziale populacji gmin podregionu w populacji województwa na poziomie 16%.

Istotne przyczyny zauważalnych opóźnień w certyfikowaniu wydatków wskazuje w raporcie pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli, wymieniając spóźnienie w uruchomieniu programów, a także przekazanie na urzędy marszałkowskie części zobowiązań byłych urzędów wojewódzkich w zakresie certyfikowania środków unijnych, co przyczyniło się do spiętrzenia obowiązków (Najwyższa Izba Kontroli, 2017). Z uwagi na powtarzające się sytuacje, związane z błędami w zakresie przygotowania wniosków projektowych, opieszale funkcjonowanie pewnych elementów wdrażania funduszy strukturalnych oraz nierzadko zawile zapisy regulaminów konkursów, w każdej instytucji zarządzającej programem operacyjnym został powołany rzecznik beneficjenta. Zauważalna jest też dysproporcja w wykorzystaniu i certyfikowaniu środków w skali nie tylko regionów, ale także kraju, co przekłada się na notowany w GUS spadek inwestycji. Dostrzeżonym problemem może być też większy niż początkowo szacowano koszt niektórych programów (POIŚ, POIR, POPC).

Pozyskane dotychczas środki, oceniane z perspektywy ich wielkości, są bardzo ważne dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym. Do każdej złotówki wydanej ze środków krajowych Unia Europejska dokłada średnio 1,33 zł, a w przypadku RPO Województwa Małopolskiego jest to wartość 2,08 zł. Znaczącą rangę w procesie wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej mają działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, które – zwykle mając już znaczne doświadczenie w pozyskiwaniu dofinansowania unijnego – starają się za pomocą projektów zaspokajać potrzeby ważne dla społeczności lokalnych. Inwestycje w infrastrukturę techniczną, środowiskową i sferę społeczną są kosztowne, a ich przeprowadzenie wyłącznie w oparciu o własne środki budżetowe byłoby zadaniem realizowanym w ciągu wielu lat, skutkując wolnym tempem rozwoju.

Bibliografia

- Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2019). *Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia*. Luksemburg. Pobrane z: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCR_RAL/RCR_RAL_PL.pdf.
- GUS. (2019). *Bank Danych Lokalnych*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.
- Komisja Europejska. (2017). *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Lewis Dijkstra, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_pl.pdf.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020*. Warszawa. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2018). *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2017 roku*. Warszawa: Departament Strategii Rozwoju. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty/sprawozdania/sprawozdanie-z-postepow-we-wdrazaniu-umowy-partnerstwa-w-2017-r/.

- Ministerstwo Rozwoju. (2016). *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*. Pobrane z: <https://docplayer.pl/41572825-Ministerstwo-rozwoju-plan-dzialan-na-rzecz-zwiekszenia-efektywnosci-i-przyspieszenia-realizacji-programow-w-ramach-umowy-partnerstwa.html>.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2017). *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności*. Warszawa. Pobrane z: www.nik.gov.pl/plik/id,15709,vp,18194.pdf.
- Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny. (2018). *Dane z państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju – PRG*. Pobrane z: ftp://91.223.135.109/prg/jednostki_administracyjne.zip.
- Portal Funduszy Europejskich. (2019a). *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/.
- Portal Funduszy Europejskich. (2019b). *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/.
- Szlachta, J. (2017). Polityka spójności Unii Europejskiej po 2020 r. W: J. Szlachta, P. Legutko-Kobus (red.), *Wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego* (t. 178, s. 19-31). Warszawa: KPZK PAN.
- Szlachta, J., Zalewski, J. (2018). Strategiczne wybory polityki spójności UE po roku 2020 w świetle dokumentów programowych Komisji Europejskiej. W: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej* (t. 183, s. 213-224). Warszawa: KPZK PAN.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. (2016). Dz.Urz. UE 2016 C 326. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.
- Traktat o Unii Europejskiej*. (2016). Dz.Urz. UE 2016 C 202. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF.
- Zarząd Województwa Małopolskiego. (2019). *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*. Kraków. Pobrane z: www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/szczegolowy_opisu_osi_priorytetowych_regionalnego_programu_operacyjnego_wojewodztwa_malopolskiego/2019/04/SzOOP_30042019.pdf.

Marcin KOPEĆ

MOŻLIWOŚCI ODNOWY MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH WYNIKAJĄCE Z USTAWY O REWITALIZACJI – NA TLE POLITYK: MIEJSKIEJ I REWITALIZACYJNEJ

Streszczenie

Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych to element działań samorządów, których postulatem od kilku lat było przyjęcie ustawy o rewitalizacji, wyznaczającej ramy prawne i standardy działań rewitalizacyjnych oraz określającej możliwe wsparcie z budżetu państwa. Ustawa z października 2015 roku stanowi ważny element systemu tworzonego przez Krajową Politykę Miejską i założenia Narodowego Programu Rewitalizacji. Umożliwia ona realizację założeń rozwojowych gmin w zakresie odnowy obszarów zdegradowanych, a potencjalnym beneficjentom stwarza możliwość uzyskania dofinansowania remontów nieruchomości, znajdujących się na obszarze rewitalizacji.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, gminny program rewitalizacji, specjalna strefa rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, Krajowa Polityka Miejska.

URBAN REGENERATION ACT AS AN INSTRUMENT OF REGENERATION OF URBAN DEGRADED AREAS

Summary

Regeneration of urban degraded areas is a component of a day-to-day activities of local authorities, which were waiting for the Urban Regeneration Act for the last several years. The Act constitutes legal framework and standards of urban regeneration and defines possible support from national budget. The October 2015 Act constitutes an important element of the system created by the National Urban Policy and assumptions of the National Urban Regeneration Program. The Act allows to implement local authorities' development plans in terms of regeneration of degraded areas and to obtain subsidies for renovation works by owners of real estates located in the urban regeneration areas.

Key words: urban regeneration, local urban regeneration program, special urban regeneration zone, urban regeneration area development plan, National Urban Policy.

Wprowadzenie

Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych od początku lat 90. XX wieku stanowi stały element działań samorządów lokalnych oraz regionalnych. Samorzady gminne w niedługim czasie po przemianach ustrojowych rozpoczęły opracowywanie planów działań dla zdegradowanych dzielnic, a wraz z uruchomieniem na większą skalę możliwości uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej opracowują i uchwalają programy rewitalizacji oraz koordynują i włączają się w działania związane z ich realizacją. Samorzady wojewódzkie odpowiadają natomiast za przygotowanie regionalnych programów operacyjnych, wydzielając w ich ramach środki na działania rewitalizacyjne oraz działania uzupełniające, wspierające pośrednio odnowę zdegradowanych obszarów.

Równocześnie pojawił się postulat ze strony zarówno teoretyków, jak też praktyków działań rewitalizacyjnych, odnoszący się do przygotowania i przyjęcia ustawy o rewitalizacji, która ustanawiałaby ogólnokrajowe ramy prawne i standardy działań rewitalizacyjnych, a także określała możliwe wsparcie samorządów z budżetu państwa. W ciągu ostatnich 20 lat opracowanych

zostało kilka projektów takiego aktu prawnego, a ostatecznie ustawa o rewitalizacji została przyjęta pod koniec 2015 roku, stając się ważnym elementem systemu tworzonego przez Krajową Politykę Miejską i założenia Narodowego Programu Rewitalizacji.

Przyjęte programy rewitalizacji oraz projekty rewitalizacyjne realizowane przez różne podmioty – zarówno publiczne, jak też prywatne – na poziomie gminnym, wsparte środkami z programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym, stają się ważnym elementem nie tylko odnowy obszarów zdegradowanych, ale także szerzej, rozwoju miast. Zdegradowane obszary śródmiejskie oraz przemysłowe zyskują nowe funkcje – gospodarcze, kulturowe, społeczne czy rekreacyjne, stając się dla potencjalnych inwestorów atrakcyjnymi terenami, na których tworzone są nowe miejsca pracy bądź powstają osiedla mieszkaniowe, co skutkuje zwiększeniem ilości mieszkańców, a tym samym podatników oraz interesariuszy działań rewitalizacyjnych. Obszary te stają się zatem elementem miastotwórczym, spajającym funkcje miejskie i ograniczającym niekontrolowane „rozlewanie się” miast. Korzystają na tym nie tylko inwestorzy, zapewniając sobie zwrot z zainwestowanego kapitału, nie tylko gminy, zwiększając swoją atrakcyjność inwestycyjną i bazę podatkową, ale także mieszkańcy miast, dotychczasowi i nowi, którzy chętnie odwiedzają stare hale – zaadaptowane na galerie, sale koncertowe czy puby, i uczestniczą w organizowanych tam targach czy wydarzeniach kulturalnych.

Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych stanowi tym samym ważny czynnik rozwoju funkcji miejskich i metropolitalnych, stając się elementem szerszych działań służących realizacji strategii rozwoju miast. Pojawia się tu sprzężenie zwrotne – realizacja zaplanowanych w dokumentach strategicznych i programowych inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych) uzupełnia przekształcenia problemowych obszarów, stanowiąc dopełnienie działań rewitalizacyjnych, wpływając na podniesienie atrakcyjności tych obszarów i zachęcając sektor prywatny do zainwestowania na tych obszarach. Dotyczy to także projektów społecznych, przywracających życie na obszarach zdegradowanych i wpływających na podniesienie ich atrakcyjności z punktu widzenia obecnych oraz przyszłych mieszkańców tych terenów i całego miasta.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie narzędzi odnowy miast, jakie daje ustawa rewitalizacyjna wraz z analizą ich znaczenia dla realizacji procesów odnowy miejskich obszarów zdegradowanych z punktu widzenia samorządu gminnego. Przedstawiony został także szerszy kontekst polityki rewitalizacyjnej, opartej na Krajowej Polityce Miejskiej i Narodowym Planie Rewitalizacji, dzięki czemu czytelnik zrozumieć może tło wieloletnich starań praktyków rewitalizacji o udostępnienie takiego instrumentu i uporządkowanie kwestii związanych z realizacją działań rewitalizacyjnych w oparciu jedynie o instrumenty programowe. Omówione zostały szczegółowe zapisy, istotne nie tylko z punktu widzenia rozwoju miast, ale również pozwalające np. na uzyskanie dofinansowania remontów właścicielom nieruchomości leżących na rewitalizowanych obszarach miast. Potencjalne korzyści dotyczą beneficjentów, których nieruchomości znajdują się na obszarze objętym rewitalizacją, o ile udzielenie dotacji przewiduje gminny program rewitalizacji, a planowana przebudowa, remont czy prace konserwatorskie są zgodne z wytycznymi tego programu. Autor analizuje, na ile konkretne zapisy ustawy stanowiącą mogą podstawę dla działań służących odnowie zdegradowanych obszarów miejskich.

Tematyka ta w szerszym ujęciu przedstawiona została w opublikowanej niedawno książce autora (Kopec, 2018).

1. Pojęcie „rewitalizacja”

Termin „rewitalizacja” przyjął się w literaturze i praktyce ekonomicznej jako określenie zjawiska odnowy zdegradowanych obszarów miejskich (a także wiejskich). Inne określenia tego zjawiska to „regeneracja miast” (ang. *urban regeneration*) czy „odnowa miast”, choć to właśnie „rewitalizacja” oddaje najlepiej istotę zjawiska, akcentując „przywracanie życia” (z łac.) zdegradowanym obszarom, rozumiane szerzej niż tylko odnowa też czy regeneracja fizyczna. Zdefiniowanie terminu „rewitalizacja” ma istotne znaczenie ze względu na jego nadużywanie do określenia wszelkich działań naprawczych, stanowiących w rzeczywistości jedynie elementy składowe szerszego zjawiska rewitalizacji.

Wychodząc od spostrzeżeń dotyczących kryzysogennych struktur regionalnych¹, Autor przyjmuje następującą definicję rewitalizacji (Kopeć, 2010, s. 112):

Rewitalizacja to długofalowe przekształcenia obszarów zdegradowanych w sferach: przestrzennej (zmiany urbanistyczne i infrastrukturalne), gospodarczej (nowe inwestycje), społecznej i kulturowej (aktywizacja mieszkańców, tożsamość terytorialna) oraz ekologicznej (rekultywacja środowiska). Inicjatorem przekształceń jest zwykle samorząd lokalny, przygotowujący rozwiązania programowe, i realizujący, w ograniczonym zakresie, własne zadania inwestycyjne, dające impuls do dalszych przekształceń obszarów. Przekształcenia integrują wysiłki sektorów publicznego, prywatnego, mieszkańców przekształcanego obszaru (oraz szerzej: całego miasta) i innych interesariuszy (w szczególności organizacji pozarządowych). W wyniku realizowanych działań obszary tracą cechy obszarów kryzysogennych i zyskują cechy obszarów ekspansywnych, włączając się w proces równoważenia rozwoju miasta. Skutkuje to wzrostem pozycji konkurencyjnej miasta w stosunku do innych miast.

2. Krajowa Polityka Miejska

Polityka rewitalizacyjna stanowi kierunkowe rozwinięcie **Krajowej Polityki Miejskiej**², koncentrującej się na wzmocnieniu zdolności rozwojowych miast i obszarów zurbanizowanych, ich potencjału do tworzenia miejsc pracy i poprawy jakości życia mieszkańców. Dla lepszego zrozumienia procesów rewitalizacji konieczne jest zatem przynajmniej skrótowe przybliżenia zagadnienia polityki miejskiej. Realizacji polityki miejskiej służy kilka procesów zachodzących na obszarach miejskich.

Jednym z nich jest rozwijanie mechanizmów partycypacji i upowszechnianie udziału społeczeństwa w rozwoju miast. Służą temu konsultacje społeczne opracowanych w gminach programów i projektów dotyczących rozwoju miast oraz zaangażowanie mieszkańców w procesy definiowania i rozwiązywania problemów lokalnych, a także w podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących rozwoju miast. Istotnym elementem, mającym wpływ na rozwój tych mechanizmów partycypacji, jest wzmocnienie współpracy sektorów publicznego, pozarządowego i prywatnego w realizacji inicjatyw tworzących społeczeństwo obywatelskie.

¹ Propozycja przystosowuje do skali miasta spostrzeżenie odnoszące się pierwotnie do regionów, zgodnie z którym kwalifikacja typologiczna regionów (podobnie jak miejskich obszarów zdegradowanych) nie ma charakteru stałego. Regiony będące strukturami kryzysogennymi mogą stać się obszarami ekspansywnymi [zob. *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski* (s. 74-76), J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, 1998, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Biuletyn, z. 185].

² *Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Dobrym przykładem takich działań partycypacyjnych jest rozwijany od kilku lat w największych polskich miastach – w tym w Krakowie – budżet obywatelski, zwany także partycypacyjnym. Pozwala on na podejmowanie przez mieszkańców decyzji o przeznaczeniu wydzielonej części budżetu gminy na realizację konkretnych zadań o znaczeniu dla całego miasta, a także zadań na bardziej lokalnym szczeblu – w ramach budżetów dzielnicowych. Wprowadzanie budżetów obywatelskich nie jest obowiązkowe, jednak gmina może zawrzeć z mieszkańcami umowę o wcieleniu w życie wyników konsultacji społecznych dotyczących części budżetowych środków, zamieniając ten rodzaj konsultacji właśnie w budżet obywatelski. W Krakowie takie rozwiązania funkcjonują od 2014 roku, a w ich ramach mieszkańcy wybierają do realizacji nie tylko projekty infrastrukturalne, ale także integracyjne, edukacyjne, sportowe czy promujące zdrowy tryb życia. Choć nie wszystkie wybrane w pierwszej i kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego zadania udało się gminie zrealizować, a sam program ulegał w kolejnych latach funkcjonowania modyfikacjom, to stanowi on ważny element udziału najbardziej aktywnych grup mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni miejskiej przyjaznej do życia.

Interesującym uzupełnieniem powyższych informacji może być fakt, że od 2016 roku także małopolski samorząd regionalny wdraża budżet obywatelski na poziomie regionalnym, przeznaczając środki do podziału na zadania zgłaszane przez miasto Kraków i pięć małopolskich subregionów.

Kolejnym procesem, który służy realizacji polityki miejskiej, jest przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji i dążenie do tworzenia miasta zwartej. Istotą tego procesu jest zapewnienie sprawnego planowania przestrzennego, wprowadzenie odpowiednich zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast, skorelowanie planowania przestrzennego na poziomie gminnym i regionalnym, pierwszeństwo dla finansowania infrastruktury na obszarach zurbanizowanych (*brownfield*) przed inwestycjami w budowę nowej infrastruktury na obszarach *greenfield*, a wreszcie zapewnienie ochrony obszarów do tej pory niezagospodarowanych.

Są to istotne elementy praktycznie każdego programu rewitalizacji, których zapisy stanowią projekcję działań służących przywracaniu przez gminę funkcji miejskich (bądź nadawaniu nowych funkcji) obszarom zdegradowanym, dzięki czemu wykorzystanie terenów znajdujących się wewnątrz obszarów zurbanizowanych ogranicza niekontrolowane „rozlewanie się” miast i pozwala koncentrować się na poprawie oraz rozwoju istniejącej infrastruktury, bez konieczności nadmiernego inwestowania w jej rozwój poza obszarem zurbanizowanym.

Polityka miejska realizowana jest także *stricte* przez rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich, rozumianą jako działania przestrzenne, społeczne, ekonomiczne oraz ekologiczne, realizowane w oparciu o przygotowane w procesie partycypacji społecznej programy rewitalizacji oraz o wpisujące się w ich założenia projekty rewitalizacyjne w historycznych częściach miast i na obszarach przemysłowych. Działania te charakteryzuje zaangażowanie przede wszystkim sektora prywatnego, ale z zapewnieniem wsparcia sektora publicznego, a także wykorzystanie różnych źródeł finansowania oraz włączenie w tę realizację społeczności lokalnych.

Ostatnim istotnym procesem realizacji polityki miejskiej jest zapewnienie współpracy miast z ich obszarami funkcjonalnymi. Obszary tej współpracy to m.in. wspólna polityka transportowa, rozwój infrastruktury, zintegrowana oferta inwestycyjna, przeciwdziałanie niskiej emisji czy ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Gmina Kraków powyższą politykę realizuje w ramach Stowarzyszenia Metropolia Krakowska, utworzonego wraz z 13 gminami ościennymi, realizując projekty aglomeracyjne służące ponad 1 mln mieszkańców całego obszaru metropolitarnego w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) – narzędzia realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2014-2020. W ramach tej puli środków wydzielonych z Regionalnego programu operacyjnego województwa małopolskiego na lata 2014-2020 gminy w całym okresie programowania przeznaczają 60 mln EUR na ekologiczny transport niskoemisyjny, 50 mln EUR na poprawę jakości powietrza, 47 mln EUR na tworzenie i rozwój stref aktywności gospodarczej, 20 mln EUR na termomodernizację i odnawialne źródła energii, po 15 mln zł na infrastrukturę drogową oraz na wsparcie szkolnictwa zawodowego, 14 mln EUR na opiekę społeczną dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz po 5 mln euro na gospodarkę wodno-ściekową, na wsparcie dla firm i spółdzielni społecznych i na infrastrukturę związaną z ochroną zdrowia. Pula tych środków została podzielona na podstawie liczby mieszkańców gmin, więc na zadania realizowane przez gminę Kraków przeznaczone jest 73% ogólnej kwoty. Ponadto 1 mld zł Metropolia Krakowska miała otrzymać z krajowego programu operacyjnego Infrastruktura i środowisko.

Krajowa Polityka Miejska jako najistotniejsze obszary funkcjonowania miasta wymienia przede wszystkim:

- kształtowanie przestrzeni;
- partycypację społeczną;
- tworzenie i realizację polityk: transportowej, ochrony środowiska (obejmującej także ograniczanie niskiej emisji) oraz inwestycyjnej (w szczególności dotyczącej terenów poprzemysłowych, które stanowią obszar zainwestowania, ograniczający niekontrolowane „rozlewanie się” miast), wraz ze związanym z tą ostatnią polityką rozwojem gospodarczym;
- rewitalizację;
- zarządzanie obszarami miejskimi – rozumiane jako koordynacja działań rządu, samorządów wojewódzkich i lokalnych, uzupełniona przez współpracę gmin i innych podmiotów w miejskim obszarze funkcjonalnym zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania.

Podmiotem inicjującym działania rewitalizacyjne powinien być samorząd gminny. Działania w tym zakresie powinien on dostosować do lokalnych warunków, zapewniając ich zindywidualizowany charakter i zakres, umożliwiając optymalnie wykorzystanie lokalnych potencjałów, przejawów inicjatywy społecznej i zaangażowania partnerów gospodarczych.

Tak dzieje się od wielu lat w Krakowie – gmina uchwaliła do tej pory m.in. miejski program rewitalizacji, stanowiący rodzaj *masterplanu* rewitalizacji dla całego miasta (poziom strategiczny), a także lokalne programy rewitalizacji (dla Starego Miasta, dla „starej” Nowej Huty, dla poprzemysłowego obszaru Zabłocia), będące poziomem operacyjnym (programy wykonawcze) dla strategii rewitalizacji. Uzupełnieniem są opracowane wytyczne i założenia, takie jak założenia programu rehabilitacji blokowej czy wytyczne ujęte w Ramowym programie rewitalizacji Twierdzy Kraków.

Procesy rewitalizacji obszarów zdegradowanych powinny charakteryzować się kompleksowością i połączeniem wysiłków różnych podmiotów. Ich celem jest zapewnienie trwałego ożywienia społecznego i gospodarczego na zdegradowanym obszarze, który uprzednio został wyznaczony w oparciu o obiektywne kryteria. Połączenie interwencji dotyczących jednocześnie lokalnych: społeczności, przestrzeni i gospodarki, pozwala na przekształcenie

obszarów zdegradowanych w obszary bardziej atrakcyjne dla mieszkańców i przedsiębiorców. Włączanie lokalnych społeczności i przedsiębiorców w programowanie i realizację projektów stanowi o sukcesie rewitalizacji na obszarze zdegradowanym, a w konsekwencji sprzyja rozwojowi całego miasta – w tym rozwojowi demograficznemu oraz realizacji idei miasta zwarteo.

Trzy równoległe procesy, stanowiące filary dobrze przeprowadzonej rewitalizacji, to:

- określenie wizji (w zakresach: społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym, technicznym, kulturowym oraz w zakresie funkcjonowania miasta) i koncepcji działań rewitalizacyjnych – wynikających bezpośrednio z wizji rozwoju całego miasta;
- analiza i wybór działań oraz określenie sposobów i warunków ich realizacji;
- zapewnienie źródeł finansowania projektów rewitalizacyjnych.

Kwestie społeczne w zakresie wizji rewitalizacji to m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, pomoc społeczna, poprawa jakości mieszkań, edukacja, aktywizacja zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem.

Kwestie gospodarcze to m.in. wspieranie przedsiębiorczości, samozatrudnienia, rozwoju ekonomii społecznej czy zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej.

Kwestie przestrzenne dotyczą m.in. zmiany funkcji terenów, poprawy dostępności, estetyki i jakości przestrzeni publicznych oraz infrastruktury komunalnej, a także uzupełnienia zabudowy.

Kwestie środowiskowe koncentrują się na rekultywacji gruntów, obniżeniu szkodliwych emisji i rozwoju terenów zielonych.

Kwestie techniczne dotyczą m.in. przeciwdziałania degradacji obiektów budowlanych, energooszczędności czy rozwoju sieci ciepłowniczych.

Kwestie kulturowe to m.in. działania służące zachowaniu i ochronie dziedzictwa kulturowego.

Kwestie funkcjonowania miasta dotyczą z kolei np. gminnej gospodarki komunalnej i lokalowej.

Na poziomie rządowym głównym zadaniem jest tworzenie odpowiednich warunków dla prowadzenia procesów rewitalizacji. Chodzi m.in. o opracowanie instrumentów prawnych (w tym zakresie podstawowym instrument to ustawa o rewitalizacji, która daje samorządom gminnym narzędzia prowadzenia rewitalizacji) i instytucjonalno-organizacyjnych, a także o przygotowanie mechanizmów finansowania zadań rewitalizacyjnych.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za monitorowanie krajowych działań rewitalizacyjnych i monitoring stosowania przepisów ustawy o rewitalizacji, a jeśli zajdzie taka potrzeba – za wprowadzanie niezbędnych zmian prawnych. Do zadań ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego należy opracowanie wytycznych dla konserwatorów zabytków w zakresie współpracy z samorządami w ramach działań rewitalizacyjnych w obszarach ochrony, przekształceń lub zagospodarowania obiektów zabytkowych.

System wsparcia rewitalizacji tworzą rozwiązania legislacyjne (zmiany obowiązujących i tworzenie nowych regulacji), włączanie programów rewitalizacji w zakresy realizowanych polityk publicznych (mieszkaniowej, ochrony środowiska, edukacji, rynku pracy, ochrony zabytków, kultury, sportu), przeznaczanie środków na finansowanie projektów rewitalizacji, popularyzacja/udostępnianie informacji o działaniach rewitalizacyjnych i realizacja pilotażowych projektów rewitalizacji w celu wypracowania rozwiązań modelowych.

Ponieważ poprawa warunków zamieszkania na obszarach zdegradowanych stanowi istotny element działań rewitalizacyjnych, programy rewitalizacji muszą obejmować projekty z zakresu poprawy jakości substancji mieszkaniowej (np. w Krakowie potrzeby w tym zakresie zapisane zostały w ramach lokalnych programów rewitalizacji oraz w postaci założeń do programu rehabilitacji zabudowy blokowej). Na poziomie krajowym (rząd) zaplanowana została analiza warunków rozwoju instrumentów służących intensyfikacji remontów, modernizacji, adaptacji i przebudowy obiektów na cele mieszkaniowe oraz uzupełnieniu i dogęszczeniu zabudowy mieszkaniowej. Takim działaniem może być przede wszystkim zwiększenie wsparcia z Funduszu Termomodernizacji i Remontów czy z Funduszu Dopłat.

Jako **źródło finansowania** rewitalizacji określono środki unijne, dystrybuowane w ramach regionalnych oraz (dodatkowo) krajowych programów operacyjnych. W programach regionalnych na rewitalizację przewidziano środki w ramach *Priorytetu inwestycyjnego 9.b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*, stanowiącego element *Celu tematycznego 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*. Zapewniona została także możliwość przeznaczenia na projekty rewitalizacyjne środków w ramach innych priorytetów inwestycyjnych, tak w regionalnych, jak i krajowych programach operacyjnych. Przykładowo, projekty rewitalizacyjne mogą być częścią działań dofinansowanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020 umożliwia wspieranie działań planistycznych i strategicznych na poziomie lokalnym, w tym w szczególności uzyskanie dotacji na przygotowanie i aktualizację programów rewitalizacji. Wsparcie działań rewitalizacyjnych umożliwiają także transnarodowe i międzyregionalne komponenty programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej – transnarodowy program *Europa Środkowa 2014-2020* wspiera działania z zakresu gospodarki niskoemisyjnej, a międzyregionalny program *INTERREG Europa* współpracę instytucji publicznych (także regionalnych i lokalnych) w realizacji projektów rewitalizacyjnych. Również Kontrakty Terytorialne dla wszystkich województw obejmują środki z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie projektów rewitalizacji.

Warunki i procedury realizacji programów operacyjnych określone zostały w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*. Dokument ten służy wsparciu instytucji zarządzających programami operacyjnymi w zakresie projektowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych, określając warunki dla ich dofinansowania w ramach przyjętych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych.

Postępujące wykorzystywanie przyznanych środków unijnych oznaczać będzie stopniowe zwiększanie finansowania działań rewitalizacyjnych ze środków krajowych, a tym samym konieczność przejścia w większym zakresie na instrumenty dłużne (takie jak kredyty, pożyczki czy obligacje miejskie), poręczenia i gwarancje. Środki na działania społeczne nadal dostępne będą w budżetach urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej czy instytucji wsparcia rodziny. Istotne jest także wsparcie dla projektów z zakresu rozwoju mieszkalnictwa i poprawy infrastruktury mieszkaniowej udzielane ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Funduszu Dopłat, programu mieszkaniowego, program społecznego budownictwa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu czy rządowego programu wsparcia budownictwa socjalnego. Wsparcie w tym zakresie zapewniają także programy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz programy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.

Niezwykle ważna jest również rola koordynacyjna funduszy krajowych, których zadaniem jest wsparcie zwłaszcza działań kompleksowych.

Projekty pilotażowe dotyczące rewitalizacji pozwalają na opracowanie rozwiązań modelowych, będących odpowiedzią na problemy obszarów kryzysowych. Mogą one uzyskiwać dodatkowe dotacje, np. w ramach konkursów takich jak „Modelowa rewitalizacja miast”³, służących wsparciu samorządów w opracowywaniu programów rewitalizacji i modelowych rozwiązań dla obszarów zdegradowanych. Na poziomie krajowym działa także centrum wiedzy o rewitalizacji, którego zadaniem jest udzielanie wsparcia, organizacja szkoleń, zbieranie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o przebiegu i rezultatach procesów rewitalizacyjnych.

Zapewnienie spójności celów strategicznych rozwoju województwa w ramach procesów rewitalizacji jest zadaniem samorządów wojewódzkich, które dysponują środkami unijnymi w ramach regionalnych programów operacyjnych. Odpowiadają one za koordynację i wsparcie działań lokalnych i ponadlokalnych, za opracowywanie dokumentów pozwalających na interwencję na poziomie gmin oraz za tworzenie mechanizmów (do których należą nabory projektów czy kryteria konkursowe) zapewniających koncentrację, synchronizację i kompleksowość rewitalizacji.

3. Narodowy Plan Rewitalizacji

Narodowy Plan Rewitalizacji (NPR) służy tworzeniu warunków dla prowadzenia rewitalizacji przez proponowanie zmian prawnych, rozwiązań systemowych i źródeł finansowania, a także promowanie dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów oraz upowszechnianie wiedzy. Jego odbiorcami są samorzady i organizacje samorządowe, społeczności lokalne, mieszkańcy i przedsiębiorcy. Promuje on ideę „powrotu do miast” – w założeniu zwartych i przyjaznych mieszkańcom. Przyjęty horyzont czasowy – do 2022 roku – obejmuje bieżący okres programowania (2014-2020) i umożliwi przygotowanie instrumentów krajowych, które przejmą finansowanie rewitalizacji po wykorzystaniu środków unijnych.

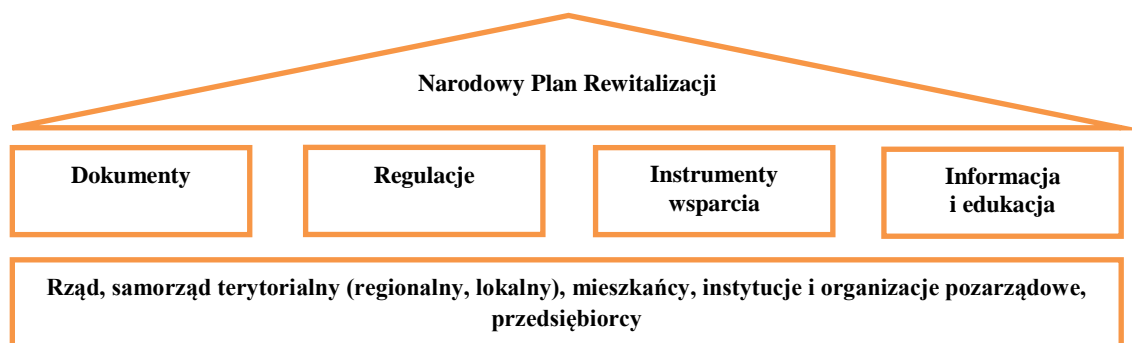
Bezpośrednim efektem realizacji NPR, szczególnie w zakresie przygotowywania zmian prawnych, rozwiązań systemowych oraz wskazywania źródeł finansowania rewitalizacji, jest przygotowanie i uchwalenie ustawy o rewitalizacji, która jest głównym tematem tego artykułu. Stąd koniecznym wydaje się przedstawienie założeń NPR jako podstawy dla przygotowania tego aktu prawnego, co dodatkowo pozwoli czytelnikowi zrozumieć, skąd wzięły się szczegółowe zapisy przyjęte w ustawie.

Rewitalizację, rozumianą jako „wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych przez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji” (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, s. 4), powinny cechować: kompleksowość, zintegrowanie, prowadzenie przez lub we współpracy ze społecznością lokalną oraz koncentracja na wyznaczonym obszarze zdegradowanym.

Aby zapewnić spełnienie wymienionych warunków, samorzady gminne we współpracy ze społecznością lokalną przygotowują programy rewitalizacji, stanowiące podstawę działań rewitalizacyjnych. Objęcie obszaru programem rewitalizacji, przygotowanym na podstawie wytycznych NPR, stanowi podstawę dla udzielenia dofinansowania z instrumentów unijnych i krajowych dedykowanych rewitalizacji oraz dla korzystania z innych instrumentów i programów sektorowych.

³ W rozstrzygniętym w marcu 2016 roku konkursie spośród 240 zgłoszonych przez gminy projektów wybrano 20, rozdzielając między nie 43,7 mln zł dofinansowania. Gminy mogły zgłaszać projekty o wartości od 100 tys. zł do 5 mln zł, pod warunkiem zapewnienia wkładu własnego na poziomie 10% wartości projektu oraz realizacji zwycięskich projektów do końca 2018 roku.

NPR opiera się na czterech modułach: dokumentach, regulacjach legislacyjnych, instrumentach wsparcia (krajowych i unijnych) oraz informacji i edukacji, połączonych przyjmowanym przez rząd dokumentem NPR, obejmującym diagnozę, cel strategiczny oraz obszary realizacji.



Rysunek 1. Konstrukcja Narodowego Planu Rewitalizacji.

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014.

Pierwszy moduł to dokumenty bezpośrednio związane z realizacją NPR (w tym dokument nadrzędny NPR), wytyczne w zakresie rewitalizacji, wzorcowe dokumenty strategiczne, operacyjne, techniczne, związane z prawem zamówień publicznych, a także tematyczne programy rozwoju.

Regulacje to tworzenie i zmiany przepisów prawnych, w tym ustawowe zdefiniowanie rewitalizacji jako zadania własnego gminy, ustawowe wprowadzenie formuły programu rewitalizacji, zagwarantowanie udziału mieszkańców i partnerów społecznych i gospodarczych w opracowaniu i wdrażaniu programów rewitalizacji, powiązanie rewitalizacji z zapisami dokumentów planowania przestrzennego i uregulowanie problematyki nieruchomości porzuconych oraz o nieustalonym stanie prawnym.

Instrumenty wsparcia obejmują środki unijne w krajowych i regionalnych programach operacyjnych, uzupełnione środkami prywatnymi (pochodzącymi z bezpośredniego zaangażowania lub z partnerstwa publiczno-prywatnego), a w przyszłości środki budżetu państwa wydzielone w krajowym funduszu dla rewitalizacji.

Informacja i edukacja obejmuje stałą działalność informacyjną oraz edukacyjną, projekty pilotażowe (i wypracowane podczas ich realizacji: dokumentację, raporty i ekspertyzy) oraz centra wiedzy (zgromadzone i udostępniane informacje o rewitalizacji). Są to także kampanie informacyjne, nagrody i wyróżnienia dla programów rewitalizacji, najaktywniejszych miast czy innowacyjnych rozwiązań.

W 2014 roku powstały „Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji 2022”⁴, stanowiące wyjściową koncepcję dla dokumentu docelowego. Ich założeniem jest możliwie niewielka ingerencja w system prawny oraz unikanie „przeregulowania” w zakresie działań rewitalizacyjnych. Regulacje odnoszą się do:

- statusu rewitalizacji i procedur jej dotyczących (ustawowa definicja rewitalizacji jako zadania własnego gminy i celu publicznego, formuła programu rewitalizacji, zapewnienie udziału mieszkańców);
- korelacji rewitalizacji i planowania przestrzennego oraz uregulowania problematyki nieruchomości porzuconych i o nieustalonym stanie prawnym, a także wprowadzenia narzędzi urbanistyki operacyjnej;

⁴ Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji 2022, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

- stworzenia sprzyjającego otoczenia prawnego i zachęt – zmian prawnych, rozważenia zmian w podatku od nieruchomości oraz wprowadzenia instrumentów zachęty do inwestowania na obszarach zdegradowanych przez podmioty prywatne (ulgi modernizacyjnej, przyspieszonej amortyzacji).

Dokument definiuje zakres oraz sposób przygotowania programów rewitalizacji, charakteryzujących się zintegrowaniem, oparciem na pogłębionej diagnozie społecznej, koncentracją na obszarach zdegradowanych i rozwiązywaniu ich problemów, identyfikacją i hierarchizacją działań, koordynacją wykorzystania instrumentów wsparcia.

Program rewitalizacji składa się w szczególności z diagnozy i identyfikacji potrzeb, wyznaczenia objętego nim obszaru oraz wizji jego wyprowadzenia z sytuacji kryzysowej, zdefiniowania mechanizmów zapewnienia komplementarności projektów rewitalizacyjnych i działań różnych podmiotów i funduszy na tym obszarze, opisu zaangażowania społeczności i partnerów w przygotowanie i realizację działań, wskazania źródeł finansowania oraz określenia systemu monitorowania zmian i skuteczności działań.

Finansowanie działań określonych w NPR będzie pochodzić z różnych źródeł, przeznaczonych w całości lub częściowo na działania rewitalizacyjne:

- publicznych wspólnotowych (Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych: EFRR, EFS i Funduszu Spójności), rozdzielonych na programy regionalne i krajowe;
- publicznych krajowych;
- prywatnych.

Zgodnie z podziałem alokacji funduszy na priorytety inwestycyjne, w latach 2014-2020 na rewitalizację założono przeznaczenie co najmniej 25 mld zł⁵, w tym 22 mld zł z programów unijnych (15 mld zł z regionalnych programów operacyjnych i 7 mld zł z programów krajowych) i 3 mld zł z budżetów państwa i samorządów. Zwiększeniu skali działań rewitalizacyjnych służyć ma oferta zwrotnych instrumentów finansowych.

4. Ustawa o rewitalizacji

Pierwsze projekty aktów prawnych dotyczących wyznaczenia obszarów rewitalizacji opracowane zostały w 1992 roku przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w tym samym okresie powstał projekt ustawy o odnowie miast, w 2000 roku na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stworzono projekt ustawy o programach rewitalizacji, a w 2004 roku na zlecenie Departament Ładu Przestrzennego Ministerstwa Infrastruktury projekt ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich.

Prawie dekadę później, w 2012 roku, Związek Miast Polskich przygotował założenia ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji, które zakładały, że częścią strategii rozwoju gminy staną się programy rewitalizacji, zaliczone do celów publicznych zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶. Rozwiązanie takie oznaczałoby traktowanie rewitalizacji jako zadania własnego gmin, a dzięki możliwości skorzystania z prawa pierwokupu, wywłaszczenia, podziału nieruchomości z urzędu czy szybszych procedur administracyjnych uprościłoby procesy inwestycyjne finansowane z budżetu gminy. Towarzyszący realizacji programów rewitalizacji wzrost atrakcyjności objętych nimi obszarów przekładałby się także na większą atrakcyjność nieruchomości prywatnych, na czym mogliby skorzystać prywatni właściciele. Ważnym wsparciem dla procesów rewitalizacji byłyby programy rządowe i ulgi podatkowe.

⁵ Dla porównania, w perspektywie finansowej 2007-2013 na działania rewitalizacyjne przeznaczono ok. 8 mld zł we wszystkich programach operacyjnych.

⁶ Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 r., poz. 2204 ze zm.)

W kolejnych latach w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju powstały: Krajowa Polityka Miejska, założenia Narodowego Planu Rewitalizacji oraz projekt Kodeksu Budowlanego. Częścią tego kodeksu miała być ustawa o planowaniu przestrzennym, której przepisy koncentrowały się na przywróceniu ładu urbanistycznego i zapobieganiu procesom „rozlewania się” miast. Wszystkie te wymienione polityki i akty prawne, wsparte przez 25 mld zł ze środków unijnych, z budżetu państwa, budżetów samorządów oraz ze środków partnerów prywatnych, stanowiłyby podstawę dla odnowy miejskich obszarów zdegradowanych. Dodatkowym impulsem miałyby być także zachęty dla rozwoju partycypacji społecznej – prawidłowość alokacji środków na rewitalizację weryfikowałyby faktyczne potrzeby rewitalizacyjne, określone i przyjęte z udziałem mieszkańców, chociażby przez wskazanie projektów rewitalizacyjnych w ramach budżetów obywatelskich.

Rewitalizacja obszarów miejskich została wskazana Komisji Europejskiej przez rząd jako jedno z kluczowych zadań w bieżącym okresie programowania (2014-2020). Założenia ustawy o rewitalizacji zostały opracowane w 2014 roku i zakładały objęcie rewitalizacją kompleksowych działań gospodarczych, społecznych i obszarowych na podstawie opracowanych w gminach planów rewitalizacji, stanowiących podstawę dla uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów zdegradowanych.

Plany rewitalizacji pozwalałyby także na ustanowienie na tych obszarach specjalnych stref rewitalizacji. Strefy miałyby być powoływane na 10 lat, a realizowane tam zadania miały obejmować kompleksowe inwestycje m.in. z zakresu komunikacji publicznej, termomodernizacji czy przebudowy sieci ciepłych.

Zwiększyłyby się również zakres uprawnień gmin, z jakich mogłyby one korzystać w specjalnych strefach rewitalizacji. Wśród nich założenia do ustawy wskazywały uprawnienia do wywłaszczania porzuconych nieruchomości czy nieruchomości, dla których nie jest możliwe ustalenie prawa własności. Innym uprawnieniem gmin miało być także ustalanie specjalnych zasad dla budownictwa komercyjnego, polegających na nakładaniu na deweloperów obowiązku przekazania do gminnego zasobu części mieszkań w budowanych i remontowanych budynkach w zamian za preferencje, takie jak przekazywanie inwestorom przez gminy gruntów do zabudowy lub budynków poniżej cen rynkowych, a także za zwolnienie z opłat adiacenckich⁷.

Budynki w specjalnej strefie rewitalizacji miała objąć podwyższona stawka amortyzacji, co skutkowało by obniżeniem podatków od nieruchomości płaconych przez właścicieli tych budynków. Szacowano, że w ciągu 10 lat zmniejszy to wpływy z podatku od nieruchomości o 10 mld zł, ale jednocześnie oznaczać będzie wpływy podatkowe z inwestycji w nieruchomości i z ich sprzedaży (np. z tytułu podatku VAT od materiałów budowlanych) w wysokości trzykrotnie przekraczającej utraconą wartość podatku od nieruchomości.

Aby zachęcić właścicieli do szybszej realizacji inwestycji, wyższa stawka podatku miała objąć nieruchomości, które nie zostały zabudowane w ciągu 4 lat od wpisania takich zamierzeń w planach zagospodarowania lub w programach rewitalizacji. Do czasu rozpoczęcia w strefie rewitalizacji działań inwestycyjnych gmina miałaby także prawo pierwokupu znajdujących się tam nieruchomości.

⁷ Opłata adiacencka to opłata wynikająca ze wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości (patrz: art. 4 pkt 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).

Za inwestycję celu publicznego założenia do ustawy uznawały społeczne budownictwo mieszkaniowe. W wyniku planowanej zmiany przepisów o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, gdy budynek będący współwłasnością gminy i osób prywatnych samorząd chciałby przeznaczyć na mieszkania czynszowe, gmina mogłaby przejąć go na ten cel w drodze wyłączenia. Preferencje miały dotyczyć także budownictwa czynszowego i spółdzielczego – dzięki utworzeniu Funduszu Muncypalnego w weryfikacji i współfinansowaniu projektów miał uczestniczyć Bank Gospodarstwa Krajowego. Wpisanie rewitalizacji jako zadania własnego gminy pozwalałoby także na współfinansowanie inwestycji realizowanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Dla sprawnego przeprowadzenia remontów, przebudów i innych prac w budynkach znajdujących się na obszarze objętym specjalną strefą rewitalizacji gmina mogłaby wypowiadać i modyfikować umowy najmu lokali komunalnych.

Administracje: rządowa oraz samorządowa szczebli powiatowego i wojewódzkiego zostałyby zobowiązane do współpracy z gminami w realizacji programów rewitalizacji. Gminy mogłyby także decydować o zakresie działalności gospodarczej na obszarach objętych specjalnymi strefami rewitalizacji, co zapewniałoby mieszkańcom dostęp do podstawowych usług i pozwalało na ożywienie tych obszarów.

Ostatecznie **ustawa o rewitalizacji**⁸ została przyjęta w październiku 2015 roku. Określa ona zasady, tryb przygotowywania, prowadzenia oraz oceny rewitalizacji. Ustawa w art. 2 ust. 1 definiuje rewitalizację jako „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”.

Zasadniczo definicja ta zawiera najważniejsze elementy definicji zaproponowanej wcześniej przez Autora artykułu i odnosi się do sedna procesów rewitalizacji, w szczególności zaś do niezwykle istotnego dla odnowy miast oparcia procesu na filarach społecznym, przestrzennym i gospodarczym – choć Autor dodałby jeszcze kwestie kulturowe (które domyślnie uważa za zawarte w tym przypadku w działaniach na rzecz społeczności) oraz ekologiczne, które szczególnie istotne są w przypadku rewitalizacji obszarów przemysłowych.

Do grona interesariuszy rewitalizacji ustawa zalicza mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, podmioty zarządzające nieruchomościami na tym obszarze (m.in. spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego), pozostałych mieszkańców gminy, podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić w gminie działalność gospodarczą lub społeczną (m.in. organizacje pozarządowe i grupy nieformalne), jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, a także organy władzy publicznej i inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Wydaje się, że powyższy katalog jest pełny, zawierając trzy główne grupy interesariuszy rewitalizacji: sektor publiczny, sektor prywatny z właścicielami i użytkownikami nieruchomości oraz mieszkańców (głównych beneficjentów procesów rewitalizacyjnych) wspieranych przez sektor społeczny (organizacje pozarządowe i grupy nieformalne).

Do zadań własnych gminy ustawa zalicza przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji oraz jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy. Przy wykonywaniu tych zadań gmina współpracuje z samorządem powiatowym i regionalnym, a także z administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

⁸ Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1398).

Są to działania nawiązujące w bezpośredni sposób do założeń NPR i krajowej polityki miejskiej, w których uwaga koncentrowała się m.in. na przygotowaniu programów rewitalizacji w oparciu o szeroko rozumianą partycypację społeczną.

Ustawa silnie akcentuje potrzebę partycypacji społecznej na wszystkich etapach działań rewitalizacyjnych: od planowania, poprzez realizację, aż po ocenę tych działań. Włączenie społeczeństwa w proces rewitalizacji następuje w drodze konsultacji społecznych, realizowanych z wykorzystaniem papierowych i elektronicznych ankiet, na spotkaniach, wywiadach, debatach czy warsztatach z zainteresowanymi stronami, a także przez organizację spacerów studyjnych i wykorzystanie grup przedstawicielskich. Wyniki konsultacji społecznych podawane są przez gminę do wiadomości publicznej. Gmina umożliwia aktywny udział interesariuszy nie tylko w konsultacjach społecznych, ale także w pracach Komitetu Rewitalizacji, stanowiącego forum współpracy i dialogu. Pełni on funkcję opiniodawczo-doradczą, możliwe jest także powoływanie komitetów dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji.

Powyższe zapisy stanowią nie tylko uszczegółowienie partycypacyjnych wymogów i celów stawianych procesom rewitalizacji w dokumentach strategicznych takich jak NPR czy w krajowej polityce miejskiej, ale przede wszystkim odzwierciedlenie wieloletniej praktyki polskich samorządów w przygotowaniu programów rewitalizacji, opartej na doświadczeniach znacznie bardziej zaawansowanych w tych procesach krajów zachodnich.

Zgodnie z zapisami art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, obszary zdegradowane zostały zdefiniowane jako tereny „znajdujące się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym”. Aby wyznaczyć obszar zdegradowany na terenie danej gminy – co zawsze następuje w drodze uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego – konieczne jest stwierdzenie występowania na nim co najmniej jednego z negatywnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Możliwe jest także wydzielenie podobszarów spełniających taki warunek. Co istotne, podobszary nie muszą posiadać wspólnych granic.

Do negatywnych zjawisk gospodarczych ustawa o rewitalizacji zalicza np. niski stopień przedsiębiorczości czy słabą kondycję lokalnych firm. Przykładami negatywnych zjawisk środowiskowych są: przekroczenie standardów jakości środowiska czy obecność odpadów zagrażających życiu i zdrowiu ludzi lub środowisku. Wśród negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych ustawa wymienia niewystarczające wyposażenie lub zły stan infrastruktury technicznej i społecznej, brak dostępu lub niską jakość podstawowych usług, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej czy niedobór lub niską jakość terenów publicznych. Jako przykłady negatywnych zjawisk technicznych przyjęto z kolei degradację stanu technicznego obiektów budowlanych czy brak rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych.

Wyznaczenie obszarów zdegradowanych pozwala w konsekwencji na ustalenie – również w drodze uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego – obszarów rewitalizacji. Obszar rewitalizacji może obejmować całość lub część obszaru zdegradowanego, który cechuje szczególna koncentracja negatywnych zjawisk i na którym gmina prowadzić będzie działania rewitalizacyjne – uzasadnieniem takiej decyzji jest istotne znaczenie tego obszaru dla rozwoju lokalnego. Ustawa określa maksymalną wielkość obszaru rewitalizacji, posługując się wskaźnikiem powierzchni – obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy, oraz wskaźnikiem zamieszkania – obszar taki nie może być zamieszkały przez więcej niż 30%

mieszkańców gminy. Podobnie jak w przypadku obszarów zdegradowanych, obszary rewitalizacji mogą dzielić się na podobszary, w tym takie, które nie mają wspólnych granic.

Prawidłowe wyznaczenie obszarów rewitalizacji jest – zdaniem Autora – niezwykle istotne dla całego procesu rewitalizacji. Pozwala to bowiem skoncentrować (niewystarczające zwykle) środki (zwłaszcza publiczne) na najważniejszych zadaniach, których realizacja przełoży się na wyjście danego obszaru ze stanu kryzysowego. Wyznaczenie obszaru interwencji musi mocno opierać się na kontaktach z mieszkańcami gminy, gdyż tylko oni wiedzą dokładnie, jakie funkcje miejskie są istotne z punktu widzenia ich potrzeb, czego brakuje w ich otoczeniu i jakie konkretne rozwiązania mogą zaradzić istniejącym zjawiskom kryzysowym. Nawet jeśli nie są w stanie sami dokładnie określić tych rozwiązań bądź robią to w sposób nieprofesjonalny czy nieprecyzyjny, to zadaniem gminy jest zebrać te opinie i przetworzyć je na język dokumentów strategicznych i programowych, a następnie na zapisy prawa miejscowego i na konkretne zadania wprowadzone do budżetu gminy bądź realizowane w oparciu np. o partnerstwo publiczno-prywatne. To także jasny sygnał dla sektora publicznego, który zwykle czynnie uczestniczy w przygotowaniu programów rewitalizacji, starając się o wprowadzenie do tych dokumentów swoich projektów. Pozwala to z kolei na ich korelację z planami gminy (choćby w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej), a czasami także na uzyskanie dofinansowania np. z regionalnego programu operacyjnego – tu wymogiem jest wpisanie zadań do gminnego programu rewitalizacji.

W ramach obszaru rewitalizacji mogą znaleźć się niezamieszkałe tereny przemysłowe (także portowe i powydobywcze), powojkowe oraz pokolejowe – warunkiem jest występowanie na nich wymienionych wyżej negatywnych zjawisk i podjęcie działań rewitalizacyjnych likwidujących negatywne zjawiska społeczne – gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne czy techniczne.

To istotny zapis ustawy, przypominający, że rewitalizacja to nie tylko działania realizowane w ścisłych centrach wielkich miast, ale również szereg działań związanych z obszarami przemysłowymi (których skala znacznie przekracza wielkość zdegradowanych terenów śródmiejskich) czy np. pokolejowymi (które przeplatają się z terenami zurbanizowanymi, dając możliwość zrealizowania projektów rewitalizacyjnych z większym rozmachem, lepiej przemyślanych przestrzennie i lepiej skomunikowanych). Dodatkowo specyfika niektórych miast wymaga skupienia części działań na obszarach portowych (nie dotyczy to wyłącznie miast nadmorskich – przykładem może być obszar przystani w krakowskiej dzielnicy Zabłocie, zdegradowanego obszaru przemysłowego znajdującego się w najbardziej reprezentacyjnej części tzw. strefy doliny Wisły, podlegającego rewaloryzacji i przeznaczonego zgodnie z zapisami planu zagospodarowania na ogólnie dostępną zieleń w ramach parku rzeczno-terenowego będącego miejscem rekreacji i wypoczynku) czy powydobywczych.

Uchwała rady gminy wyznaczająca obszar rewitalizacji może także ustanawiać prawo pierwokupu przez gminę wszystkich nieruchomości zlokalizowanych na tym obszarze oraz zakazywać wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmian sposobu zagospodarowania nieruchomości, co ma uchronić rewitalizowany obszar przed pogłębianiem się występujących na nim niekorzystnych zjawisk.

To narzędzie, wraz z innymi opisanymi w dalszej części (np. specjalną strefą rewitalizacji czy zakazem wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmian sposobu zagospodarowania nieruchomości), daje samorządom dużą możliwość ingerencji w rynek nieruchomości w celu jego kształtowania zgodnie z potrzebami rozwojowymi gminy i potrzebami jej mieszkańców. Do tej pory bowiem ambitne plany zawarte w programach rewitalizacji mogły zostawać tylko pustymi zapisami, jeżeli właściciele nieruchomości nie chcieli współpracować z gminą

w realizacji tych planów. Teraz (o ile oczywiście pozwolą na to ograniczone środki budżetowe), gmina stać się może właścicielem interesujących ją nieruchomości, istotnych z punktu widzenia realizacji zadań rewitalizacyjnych.

Do podstawowych narzędzi rewitalizacji ustawa zalicza – wyznaczone uchwałą rady gminy (ale nie będące aktami prawa miejscowego) – gminne programy rewitalizacji, które zapewniają kompleksowość działań oraz współpracę z lokalnymi społecznościami. Gminne programy rewitalizacji oparte są na wyznaczeniu obszarów rewitalizacji i strategii jej prowadzenia.

Dokumenty te składają się w szczególności z diagnozy obszaru rewitalizacji, opisu powiązań z dokumentami strategicznymi (takimi jak strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategia rozwiązywania problemów społecznych), opisu wizji stanu, do jakiego przeprowadzenie rewitalizacji ma doprowadzić poddany jej obszar, cele rewitalizacji i odpowiadające im kierunki działań, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych⁹ (w podziale na przedsięwzięcia podstawowe i dopuszczalne), mechanizmów integrowania działań, szacunkowych ram finansowanych programu wraz ze wskazaniem potencjalnych źródeł tego finansowania (zarówno publicznych, jak i prywatnych). W gminnych programach rewitalizacji musi znaleźć się także opis struktury i kosztów zarządzania realizacją programu oraz ramowy harmonogram tej realizacji, system monitorowania i oceny programu, a także wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona specjalna strefa rewitalizacji. Dokument wskazuje także zakres koniecznych do wprowadzenia zmian w studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, listę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które należy zmienić lub uchwalić w związku z realizacją programu, a jeśli wystąpi konieczność uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji – także wskazanie wytycznych dla jego ustaleń oraz granic objętych nim obszarów wraz z procedurą niezbędnych scaleń i podziałów nieruchomości i z załącznikiem graficznym przedstawiającym podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji.

Wszystkie wymienione elementy gminnego programu rewitalizacji wynikają z dobrych praktyk, stosowanych w przygotowywaniu i uchwalaniu programów rewitalizacji w latach poprzedzających przyjęcie ustawy o rewitalizacji. Zapewniają one opracowanie spójnego, kompleksowego dokumentu, dającego dokładny opis występujących problemów i propozycję ich rozwiązania, wyjścia ze stanu kryzysowego.

Projekt gminnego programu rewitalizacji poddany zostaje szerokim konsultacjom – zaopiniowaniu przez właściwe zarządy powiatu, województwa, wojewodę, organy wojskowe, organy ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, komendanta Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzkiego inspektora sanitarnego, gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, operatorów sieci uzbrojenia terenu (w tym zarządców dróg oraz linii i terenów kolejowych), powołany Komitet Rewitalizacji, a także inne organy, jeśli wymaga tego specyfika obszaru rewitalizacji.

Autorzy ustawy w tym zapisie zwracają uwagę, że proces konsultacji nie ogranicza się wyłącznie do kontaktów z mieszkańcami, ale dla uzyskania pełnego obrazu wyzwań rewitalizacyjnych konieczne jest także wykonanie szeregu uzgodnień z przedstawicielami sektora publicznego samorządowego i państwowego. Pozwoli to zapewnić spójność prawną i organizacyjną (także w zakresie budżetów i wynikających z nich zadań) proponowanych rozwiązań.

W przypadku niezgodności między zapisami gminnego programu rewitalizacji a ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, konieczne jest

⁹ Warto także zauważyć, że zapisane w gminnym programie rewitalizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjne – o ile wynika to z ich specyfiki – mogą być realizowane poza obszarem rewitalizacji.

dostosowanie studium do programu. W takim przypadku możliwe jest jednoczesne uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bądź wprowadzenie zmian w planach istniejących.

Z punktu widzenia sprawności przygotowania programów rewitalizacji zapis ten umożliwi wprowadzenie „szybkiej ścieżki”, prowadzącej do uzgodnienia dotychczasowych dokumentów przestrzennych z nowymi potrzebami zdefiniowanymi w gminnym programie rewitalizacji. To niezwykle istotne, gdyż choć interesariusze rewitalizacji mają zwykle świadomość tego, że rewitalizacja jest procesem wieloletnim, rozpisany na wiele budżetów i kilka kadencji samorządowych, to jednak przyspieszenie prac planistycznych i legislacyjnych na poziomie gminy pozwoli uniknąć niepotrzebnego wydłużania tego procesu już na samym jego początku.

Zgodnie z założonym w gminnym programie rewitalizacji systemem monitorowania i oceny, raz na 3 lata program podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji. Ocena ta opiniowana jest przez Komitet Rewitalizacji i ogłaszana publicznie. W jej wyniku możliwe jest przyjęcie uchwały zmieniającej gminny program rewitalizacji lub uchwały uchylającej w całości lub w części uchwałę w sprawie przyjęcia programu, jeżeli wszystkie cele zapisane w programie zostały zrealizowane.

Warto pamiętać, że programy rewitalizacji, ze swej natury wieloletnie, ulegają stopniowej dezaktualizacji wraz ze zmieniającą się wizją rozwoju miasta, koniunkturą gospodarczą, a czasami potrzebami mieszkańców. Stąd okresowe ich aktualizowanie pozwala uniknąć niebezpieczeństwa realizacji zadań, które – choć początkowo potrzebne i perspektywiczne – ostatecznie mogłyby nie odpowiadać na potrzeby gminy i jej mieszkańców.

Uchwałą rady gminy możliwe jest ustanowienie na obszarze rewitalizacji specjalnej strefy rewitalizacji dla zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Uchwała taka jest aktem prawa miejscowego. Strefę można wyznaczyć na okres nieprzekraczający 10 lat. Nie ma możliwości przedłużenia tego okresu.

Specjalna strefa rewitalizacji służy uproszczeniu procedur administracyjnych na objętych nią obszarach, pozwala także na korzystanie ze specjalnych rozwiązań, w tym przyznawania dotacji na remonty budynków. Budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego na obszarze strefy, zapisana w gminnym programie rewitalizacji, stanowi cel publiczny. Jeżeli na czas przeprowadzenia remontów, przebudowy lub budowy obiektu budowlanego na obszarze strefy niezbędne jest opuszczenie przez lokatora lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lokator jest do tego obowiązany, a koszty przeprowadzki pokrywa gmina. W ramach istniejącego stosunku prawnego gmina po zakończeniu robót budowlanych udostępnia lokatorowi ten sam lokal, a jeżeli ze względu na przebudowę lokalu, zmianę sposobu jego użytkowania lub brak zgody lokatora nie jest to możliwe, zawiera z nim umowę najmu innego lokalu.

W celu ochrony obszaru specjalnej strefy rewitalizacji przed zmianami niezgodnymi z gminnym programem rewitalizacji lub utrudniającymi jego realizację, na obszarze strefy może zostać uchwalony zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmian sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Zgodnie z zapisami art. 35 ustawy, możliwe jest udzielenie przez gminę właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na obszarze strefy dotacji, wynoszącej do 50% nakładów na przeprowadzane w nieruchomościach niewpisanych do rejestru zabytków roboty budowlane – takie jak remonty, przebudowy, prace konserwatorskie i restauratorskie. Warunkiem jest, by działania takie służyły realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Przepis ten daje możliwość wsparcia ze środków publicznych koniecznych prac remontowych w należących do prywatnych właścicieli bądź użytkowanych przez użytkowników wieczystych nieruchomości – to istotny zapis, dający znacznie większą swobodę wspierania istotnych z punktu widzenia gminy prac w zasobie do niej nienależącym, co było znacznie trudniejsze przed uchwaleniem ustawy o rewitalizacji. Wprowadzie od wielu lat gmina Kraków realizowała program wsparcia remontów fasad – także prywatnych kamienic – na tzw. drodze królewskiej, prowadzącej przez centrum miasta na zamek na Wawelu, jednak zapis art. 35 ustawy pozwala na wsparcie bardziej zaawansowanych prac służących poprawie infrastruktury budynków, o ile tylko jest to zgodne z celami wyznaczonymi w gminnym programie rewitalizacji.

Ustawa o rewitalizacji przewiduje możliwość uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji jako szczególnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan taki, uchwalany dla całości lub części obszaru rewitalizacji, jest podstawą dla wynikających z gminnego programu rewitalizacji przekształceń urbanistycznych i prac inwestycyjno-budowlanych. W miejscowym planie rewitalizacji – który może również powstać w wyniku zmiany już obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – mogą zostać zapisane¹⁰ zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasady harmonizowania zabudowy planowanej z istniejącą. Ponadto może on zawierać ustalenia w zakresie charakterystycznych cech elewacji budynków, zagospodarowania przestrzeni publicznych (w tym także terenów zielonych), organizacji ruchu na drogach publicznych i przekrojów ulic, a także zakazy i ograniczenia w zakresie działalności handlowej lub usługowej, określenie maksymalnej powierzchni sprzedaży w obiektach handlowych wraz z określeniem obszarów lokalizacji takich obiektów i ich dopuszczalnej liczby. W dokumencie mogą zostać także określone warunki realizacji inwestycji na objętej nim niezabudowanej nieruchomości, obejmujące zakres infrastruktury technicznej, społecznej czy ilość lokali, które inwestor będzie zobowiązany wybudować i bezpłatnie przekazać na rzecz gminy na podstawie zawartej umowy urbanistycznej. Zawarcie takiej umowy stanowić będzie warunek niezbędny dla uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji, przy czym wymiar wynikających z niej zobowiązań będzie proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z uchwalenia lub zmiany miejscowego planu rewitalizacji. Komitet Rewitalizacji opiniuje zarówno projekt miejscowego planu rewitalizacji, jak i prognozę skutków finansowych jego uchwalenia.

Zapisy tak skonstruowanego miejscowego planu rewitalizacji pozwalają na sprawną realizację quasi-partnerstwa publiczno-prywatnego, pozwalającego na zwiększenie przez gminę jej zasobów mieszkaniowych (niezbędnych np. do realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa komunalnego) jako warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla prywatnej inwestycji mieszkaniowej na obszarze objętym planem. Stanowić to może istotne wsparcie dla realizacji ustawowych zadań gminy i dla kształtowania zasad współpracy z deweloperami, pozwalając na uzyskanie silnej pozycji negocjacyjnej na etapie wydawania pozwoleń na budowę.

Zgodnie z treścią art. 52 ustawy o rewitalizacji, do końca 2023 roku programy rewitalizacji uchwalone na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym mogą być realizowane przez gminy na dotychczasowych zasadach – bez konieczności uchwalania gminnego programu rewitalizacji. W takim przypadku gminy nie mogą jednak stosować narzędzi wynikających z zapisów ustawy o rewitalizacji – takich jak wyznaczanie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, ustanawianie specjalnej strefy rewitalizacji czy uchwalanie miejscowego planu rewitalizacji. Natomiast jeżeli programy rewitalizacji przyjęte przed wejściem w życie ustawy o rewitalizacji zawierają opis procesu wyprowadzania obszarów ze stanu kryzysowego oraz diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego

¹⁰ Zob. art. 37f i następne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945).

i obszaru rewitalizacji, mogą być podstawą dla opracowania oraz uchwalenia gminnego programu rewitalizacji.

Tak skonstruowany przepis przejściowy pozwalał gminom na realizację procesów rewitalizacji na podstawie dokumentów uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o rewitalizacji. Mogło to mieć istotne znaczenie dla gmin (i innych interesariuszy) starających się np. o uzyskanie dofinansowania ze środków unijnych dla zadań wpisanych do programów rewitalizacji i nieposiadających środków, które mogłyby przeznaczyć na przygotowanie nowych dokumentów z tego zakresu, choć np. w województwie małopolskim w ramach regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 przewidziane zostały środki na dofinansowanie aktualizacji i przygotowania nowych programów rewitalizacji.

5. Potencjalni beneficjenci zapisów ustawy o rewitalizacji

W gminach, które zdecydują się na przyjęcie gminnych programów rewitalizacji, beneficjentem tych programów mogą stać się właściciele nieruchomości znajdujących się na obszarach rewitalizacji, przy założeniu, że zadania dotyczące tych nieruchomości zostaną wprowadzone do gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o rewitalizacji, interesariuszami rewitalizacji są m.in. właściciele, użytkownicy wieczysti nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na obszarze rewitalizacji. Właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości położonych na obszarach specjalnych strefy rewitalizacji mogą – zgodnie z zapisami art. 35 ustawy o rewitalizacji – uzyskać od gminy dotację w wysokości do 50% nakładów koniecznych na wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie (zdefiniowanych w art. 3 Prawa budowlanego¹¹) oraz na prace konserwatorskie i restauratorskie (zdefiniowane w art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹²) w nieruchomościach niewpisanych do rejestru zabytków, o ile wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Szczegółowe zasady udzielania dotacji gmina przyjmuje w uchwale w sprawie ustanowienia specjalnej strefy rewitalizacji, a zakres prac objętych dotacją wynika z art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (obejmuje on także czynności wspomagające, takie jak sporządzanie ekspertyz i projektów budowlanych).

Istotnym warunkiem jest wpisanie planowanych prac jako zadania do gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o rewitalizacji, do tego programu wpisuje się listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wraz z ich opisami zawierającymi, o ile jest to możliwe do wskazania: nazwę i wskazanie podmiotów realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji oraz charakterystykę pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk na obszarze rewitalizacji. Z tego też względu istotnym wydaje się śledzenie działań gmin w zakresie przygotowywania gminnych programów rewitalizacji – zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o rewitalizacji, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, prezydent (wójt/burmistrz) gminy ogłasza informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji w Biuletynie Informacji Publicznej, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, sporządza projekt gminnego programu rewitalizacji i przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji. Są to etapy, na których możliwe jest zgłoszenie do przygotowywanego

¹¹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.).

¹² Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.).

gminnego programu rewitalizacji zadań z zakresu remontu, przebudowy, prac konserwatorskich i restauratorskich w nieruchomościach znajdujących się na obszarach wyznaczonych przez gminę do rewitalizacji.

Pomocne może być uczestniczenie w pracach Komitetu Rewitalizacji – zgodnie z art. 7 ustawy o rewitalizacji, Komitet stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy. Zasady wyznaczania składu i zasady działania Komitetu Rewitalizacji uchwała rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w ciągu 3 miesięcy od dnia jego uchwalenia. Podjęcie uchwały jest poprzedzone konsultacjami społecznymi, które stanowią okazję do wyrażenia opinii w sprawie składu i zasad działania Komitetu i do umożliwienia zaangażowania się w prace tego Komitetu i tym samym uwzględnienia interesów właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości w procesie rewitalizacji.

Na koniec warto dodać, że dotacje z gminy na remonty, przebudowy, prace konserwatorskie i restauratorskie w nieruchomościach położonych na obszarze rewitalizacji to nie jedyne możliwe źródło finansowania takich prac. Zgodnie z zapisami art. 16a ustawy o rewitalizacji:

minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może określić, w drodze rozporządzenia, kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji umożliwiające finansowanie gminnych programów rewitalizacji ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa, uwzględniając występowanie na tych obszarach negatywnych zjawisk.

Oznacza to możliwość finansowania zadań rewitalizacyjnych ze środków zewnętrznych na poziomie krajowym (zarówno programy unijne, jak też środki budżetu państwa) oraz z regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie. Tu także podstawowym warunkiem ubiegania się o dotację jest wpisanie zadania do gminnego programu rewitalizacji.

Podsumowanie

Ustawa o rewitalizacji stanowi element realizowanej przez państwo polityki miejskiej i – szerzej – polityki rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Jej zapisy stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie zapisów wynikających z NPR oraz krajowej polityki miejskiej, czerpią także z prawie 30 lat doświadczeń z przygotowywania kolejnych projektów ustaw rewitalizacyjnych (zarówno na poziomie rządowym, jak i przez ekspertów w dziedzinie rewitalizacji), a także doświadczeń zebranych przy przygotowywaniu przez polskie gminy programów rewitalizacji w latach poprzedzających przyjęcie ustawy. Wszystkie te doświadczenia odnoszą się do wiedzy eksperckiej zgromadzonej także dzięki wymianie dobrych praktyk z interesariuszami procesów rewitalizacyjnych w krajach zachodnich, znacznie bardziej od Polski zaawansowanych w realizacji tych procesów (co wynika z podjęcia tej tematyki niekiedy już w połowie ubiegłego wieku i ze znacznie większych niż w przypadku polskich samorządów możliwości finansowania tego typu zadań).

Przyjęte w tej ustawie rozwiązania prawne wymagają dużego zaangażowania ze strony interesariuszy procesów rewitalizacji, dają im jednak w zamian możliwość uzyskania istotnego wsparcia w realizacji ważnych dla nich zadań, o ile zostaną one wpisane w gminne programy rewitalizacji. Zaangażowanie już na wczesnych etapach przygotowania gminnych programów

rewitalizacji pozwoli na uzyskanie realnego wpływu na przyjęte w tych programach rozwiązania i wpisane do nich zadań, tym samym dając szansę właścicielom, użytkownikom wieczystym i zarządcom nieruchomości na uzyskanie dodatkowych środków na utrzymanie ich infrastruktury.

Pozwala to nie tylko realizować plany rozwojowe miast dzięki przywracaniu dawnych i nadawaniu nowych funkcji miejskich obszarom zdegradowanym, ale także sprawniej realizować inwestycje prywatne wpisujące się w założenia programów rewitalizacji, lepiej kształtować współpracę między sektorami publicznym i prywatnym oraz zapewniać realny wpływ samorządu gminnego na wykorzystanie tkanki urbanistycznej zdegradowanych obszarów miejskich. Ustawodawca daje również możliwość koncentracji działań rewitalizacyjnych na obszarach przemysłowych, kolejowych czy powojkowych, odpowiadając na specyfikę problemów występujących w różnych polskich gminach.

Bibliografia

- Hausner, J., Kudłacz, T., Szlachta, J. (1998). *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Biuletyn, z. 185.
- Kopeć, M. (2010). *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kopeć, M. (2018). *Rozwój miasta przez pryzmat procesów rewitalizacji. Przykład Krakowa 2004-2017*. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2014). *Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji 2022*.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Krajowa Polityka Miejska 2023*.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1398).

Tomasz POŁOMSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

ŹRÓDŁA PRAWA W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest próbą zarysu struktury norm prawnych w ustroju państwa. Już w ogólnym znaczeniu struktury zawierają się takie jej atrybuty jak uporządkowanie, organizacja, hierarchia, właściwości i relacje – co pozwala potraktować strukturę (w szczególności normatywną) w ujęciu systemowym. Elementarnym tworzywem tego systemu są normy prawne, czyli reglamentowane komunikaty, które odwzorowują narzucony przez legislatywę porządek prawny. Typizacja źródeł prawa deleguje adresatom tych komunikatów (obywatelom, organom państwowym) pewien schemat postępowania, konstytuujący zasadę legalizmu. Kontrolne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (TK) sprowadzają się do odkodowywania (stwierdzania lub zaprzeczania) praworządności dyrektyw w świetle stosowania norm z przepisów prawa. W artykule położono merytoryczny nacisk na zjawisko sprzężenia norm krajowych z regulacjami (umowami) międzynarodowymi. Poddano pod wątpliwość ukształtowaną praktykę traktowania nowelizacji umów – jako części krajowego porządku prawnego – bez ich każdorazowego wewnętrznego promulgowania. Podano również przykład braku wyraźnego stanowiska (uzasadnienia) TK, jakie było zajmowane w przedmiocie zasady *nullum crimen sine lege scripta* – zabraniającej kryminalizacji czynów w drodze aktów rangi podustawowej.

Słowa kluczowe: źródło prawa, norma prawna, konstytucja, umowa międzynarodowa, trybunał konstytucyjny, promulgacja.

SOURCES OF LAW IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

This article is an attempt to outline the structure of legal provisions in the state system. In the general sense of the structure, there are such attributes as orderliness, organization, hierarchy, properties and relationships – which allows to regard the structure (particularly in a normative sense) as a systemic approach. Legal norms, or rationed messages are the elementary link of this system, which reflect the legal order imposed by the legislation. The typification of the sources of law gives the recipients of these communications (citizens, state authorities) a certain pattern of behavior, constituting the principle of legalism. The control powers of the Constitutional Tribunal (CT) concentrate on decoding (affirming or denying) the legality of directives in the light of the application of norms stated by the law. The article puts a substantive emphasis on the phenomenon of coupling national standards with the international regulations (agreements). The established practice of treating the amendment of contracts as a part of the national legal order was undermined without any internal promulgation. An example of the lack of a justification of the Constitutional Tribunal was also presented, which was taken into consideration according to the principle of *nullum crimen sine lege scripta* – which forbids the criminalization of acts by means of subordinate acts.

Key words: sources of law, legal provision, constitution, international agreement, Constitutional Tribunal, promulgation.

Wprowadzenie

Podstawowym elementem każdego systemu prawa są normy prawne – często ze sobą wzajemnie sprzężone, mimo ich rozproszenia w różnych aktach normatywnych. System ten definiuje się różnorodnie. M. Stahl utożsamia go z „właściwie uporządkowanym zbiorem norm powiązanych w wymagany sposób, uwzględniających relacje treściowe, hierarchiczne i formalne” (2004, s. 189). Każda norma prawna wywodzi się z przepisu prawnego (lub kilku przepisów) jako podstawowej jednostki redakcyjnej. Problematykę źródeł prawa warto podejmować w wielu płaszczyznach klasyfikujących to pojęcie, ponieważ tylko szerokie spektrum badania tego zagadnienia daje wyczerpującą odpowiedź na pytanie, czym one są. W nauce funkcjonuje podział źródeł prawa ze względu na charakter materialny lub formalny. W ujęciu formalnym źródłami prawa są akty stanowienia prawa (Zimmermann, 2005, s. 35), które muszą wykazywać cechy prawa pozytywnego – w odróżnieniu od prawa naturalnego, wynikającego z samej istoty człowieka i społeczeństwa, więc istniejącego niezależnie od woli konkretnego prawodawcy. Poza stroną formalną, doktryna wyróżnia też materialny kontekst źródeł prawa, rozumiany jako zespół czynników oddziałujących (inspirujących prawodawcę) na merytoryczny zakres inicjatywy legislacyjnej. Literalne znaczenie frazy „źródło prawa” koresponduje także z istotą samego publikowania aktu prawnego w dzienniku urzędowym. W literaturze dominuje formalne postrzeganie źródeł prawa jako aktów normatywnych, które zawierają normy o charakterze generalnym (dotyczącym ogólnie określonych adresatów (Ibidem, s. 314)) i abstrakcyjnym (dotyczącym klasy sytuacji faktycznych (Ibidem)). Nie są zatem źródłami prawa akty administracyjne (np. decyzje, postanowienia) – są one raczej ich przeciwieństwem, choćby z uwagi na ich zindywidualizowany charakter.

1. Struktura źródeł prawa

Przyjmuje się, że składniki systemu prawa powinny być odpowiednio uporządkowane, przy czym strukturę tego uporządkowania opisuje się przez pryzmat takich cech, jak zupełność, spójność, a także właściwość zamkniętego bądź otwartego katalogu źródeł prawa. W dużym uproszczeniu, zupełności odpowiada jednoznaczne przyporządkowanie jakiejś normy postępowania do systemu prawa (brak luk prawnych), natomiast spójność utożsamia się z niesprzecznością norm prawnych (np. przez domniemanie konstytucyjności ustaw). Powyższe założenia otwierają pole do praktycznego wykorzystania wykładni systemowej (zewnątrznej) przepisów prawa.

Badanie systemu prawa w kategoriach otwartego lub zamkniętego katalogu jego źródeł należy do jednych z bardziej skomplikowanych zagadnień we współczesnej doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym. Na pierwszy rzut oka problematyka ta wydaje się trywialna choćby ze względu na fakt, że ustawa zasadnicza, która weszła w życie 17 października 1997 roku, wprost w Rozdziale III (zatytułowanym „Źródła prawa”) wylicza, w sposób zamknięty, składniki katalogu aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. W jego skład wchodzi (art. 87 ust. 1): konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia – przy czym na tym etapie nie można jeszcze wyciągać wniosków co do hierarchii mocy obowiązującej aktów. W doktrynie uznaje się zgodnie ten zestaw jako źródła prawa *sensu stricto* (Zimmermann, 2005, s. 55). Okazuje się jednak, że Konstytucja daje wszelkie podstawy do traktowania źródeł prawa w nieco szerszym kontekście. Ma to swoje uzasadnienie w innych przepisach ustawy zasadniczej, a oprócz tego takie podejście opiera się na wykładniach przeprowadzonych przez TK oraz autorytety doktryny prawnej. Powszechność obowiązywania oznacza, że akt normatywny oddziałuje prawnie na całe terytorium państwa. Stosownie do art. 87 ust. 2, ustrojodawca wyróżnił ponadto źródła prawa, których powszechne obowiązywanie ogranicza się do zasięgu lokalnego (jednostki podziału

terytorialnego) – nazywając je aktami prawa miejscowego. Rozwinięcie tego przepisu odnajdujemy w art. 94, nadającym kompetencje terenowym organom administracji rządowej oraz samorządowym organom stanowiącym. Akty prawa miejscowego (np. uchwały rady gminy) obowiązują na obszarze działania tych organów (np. gminy).

2. Kwalifikowane formy źródeł prawa

Jak wspomniano wcześniej, poza katalogiem wyszczególnionym w Rozdziale III, także w innych miejscach Konstytucja odnosi się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trzeba tutaj wskazać na art. 234, który nadaje Prezydentowi RP prerogatywę do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – o ile w czasie stanu wojennego sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Prezydent otrzymał też prawo do wydawania specjalnego rozporządzenia, tj. rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231). Sejm może je uchylić w drodze uchwały. Co istotne, owa kompetencja derogacyjna otwiera precedens uznawania niektórych uchwał (innych niż akty prawa miejscowego) za powszechnie obowiązujące – choć co do zasady należą one do źródeł prawa wewnętrznego, a więc obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (por. art. 93 ust. 1). Ponadto przywołana uchwała jest niezwłocznie ogłaszana w Dzienniku Ustaw RP (zob. art. 4 ustawy o stanie wojennym¹), przez co dodatkowo wzmacnia się ranga jej powszechności. Wewnętrzny charakter obowiązywania mają też zarządzenia, które również wydawane są z upoważnienia ustawowego i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Charakterystyczne jest to, że katalog źródeł prawa wewnętrznego został w Konstytucji ograniczony tylko do wyżej wymienionych dwóch kategorii aktów (Zimmermann, 2005, s. 57) oraz że ustawa zasadnicza upoważnia tylko trzy organy do ich wydawania: Radę Ministrów, Prezesa RM i ministrów. Pominęto zatem w Konstytucji kierowników organów centralnych, a także inne podmioty, np. organy wykonawcze JST. Są one również aktami wewnętrznymi, ale z punktu widzenia Konstytucji nie można ich wprost nazwać źródłami prawa (Ibidem). Warto zauważyć, że normy o charakterze wewnętrznym mogą być zamieszczone zarówno w aktach mających formę aktów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych (Stahl, 2004, s. 192). Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa został zrealizowany świadomie przez ustrojodawcę. Podstawowym motywem kierującym autorami Konstytucji było dążenie do ograniczenia działalności prawotwórczej organów administracji, ustanawiającej dotychczas samodzielnie (np. w formie aktów quasinormatywnych – okólników, instrukcji itp., zwanych niekiedy prawem powielaczowym) normy wiążące obywateli (Winczorek, 2003, s. 99).

W doktrynie można spotkać również pogląd, że istnieje szereg aktów prawnych, które choć nie są wymienione w dyspozycji art. 87, to posiadają cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zalicza się do nich (Dąbrowski, 2004, s. 94): regulaminy Sejmu i Senatu, inne uchwały Sejmu, niektóre uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia z mocą ustawy, ustawy konstytucyjne, akty prawne NBP, układy zbiorowe pracy, akty prawne stanowione przez organizacje międzynarodowe i jej organy oraz umowy zawierane pomiędzy Radą Ministrów a związkami wyznaniowymi. W tej sytuacji jawi się pytanie, czy w wobec interpretacyjnego rozszerzenia katalogu źródeł prawa (art. 87) o powyższe pozycje, konstytucyjny system źródeł prawa jest systemem zamkniętym? Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Udzielił jej sam TK (Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)):

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

„Ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego”. Podmiotowość należy rozumieć jako właściwość kompetencyjną dla stanowienia prawa. Odwrotne wręcz wnioski trzeba wyciągać w stosunku do źródeł prawa o charakterze wewnętrznym: „System aktów prawa wewnętrznego ma charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym” (Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 21/98 (M.P. z 1998 r., Nr 43, poz. 615)). Jednocześnie TK przyznaje, że założony przez ustrojodawcę wzorec zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie został przez niego wyrażony ani w sposób nie budzący wątpliwości, ani w sposób jednolity (Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)). W nauce o teorii prawa stawia się nawet tezę, że art. 87 (literalnie katalogujący źródła prawa) jest przepisem „półotwartym” bądź „niezamkniętym” (Dąbrowski, 2004, s. 106).

3. Normy prawa międzynarodowego

Akty normatywne podlegają wymogowi ogłaszania ich w dziennikach urzędowych (promulgatorach), co wynika z art. 88 Konstytucji. Jest to warunek konieczny dla wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Odnośnie z kolei do umów międzynarodowych, w zależności od ich typologii, ogłasza się je na zasadach odpowiednich dla publikowania ustaw (ust. 3 zd. pierwsze) albo na podstawie zasad określonych w odrębnej ustawie (ust. 3 zd. drugie). Literalne brzmienie tego przepisu może budzić pewne zastrzeżenia i rodzić obawy co do utrwalonej praktyki legislacyjnej². Konstytucja RP z 1997 r. jest pierwszą polską ustawą zasadniczą, normującą rangę prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa krajowego (Masternak-Kubiak, 2013, s. 11). Norma zawarta w art. 9 realizuje zasadę *pacta sunt servanda* – polegającą na tym, że państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny celem uchylecia się od zobowiązań prawnych zaciągniętych na arenie międzynarodowej. Postanowienia zawartych (zatwierdzonych, ratyfikowanych) umów międzynarodowych gwarantują oddziaływanie prawa zewnętrznego na porządek krajowy. Szczególnie wartym podkreślenia jest art. 91 Konstytucji, który implementuje zasady ogólne stosowania aktów prawa międzynarodowego. Określa on również rangę umowy międzynarodowej jako hierarchiczne odniesienie do źródeł powszechnie obowiązującego prawa krajowego (zwanego w tym akurat kontekście też prawodawstwem „wewnętrznym”).

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (ust. 1). Bezpośrednie stosowanie polega w tym przypadku na możliwości powoływania się przez uprawnione organa (np. sądy) na tzw. „normy samowykonalne” (ang. *self executing*). Powyższa cecha jest zakorzeniona bowiem w normatywnej konstrukcji samej umowy. W doktrynie i orzecznictwie egzystuje pogląd, że umowa międzynarodowa ma charakter samo wykonalny (wywołujący bezpośredni

² Skoro bowiem Konstytucja RP stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ogłaszane są w trybie wymaganym dla ogłaszania ustaw (a tryb ten określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), to dlaczego w przywołanej ustawie (art. 1 ust. 2) znajduje się zastrzeżenie następującej treści: „Zasady i tryb ogłaszania umów międzynarodowych (...) określają odrębne ustawy”? W dodatku istnieje jedna ustawa formułująca tryb ogłaszania umów międzynarodowych, również tych ratyfikowanych „za uprzednią zgodą” – tj. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

skutek), o ile zawiera normy, które są wystarczająco kompletne i konkretne. Bez ogłoszenia umowa międzynarodowa nie stanowi części krajowego porządku prawnego i nie może być stosowana, pomimo tego, że na płaszczyźnie międzynarodowej Polska jest nią związana (Mostowik, 2014, s. 157). Bezpośrednie stosowanie umowy jest uzależnione od braku wydania ustawy, która regulowałaby postanowienia tej umowy. Oznacza to, że jeżeli umowa międzynarodowa zawiera postulat wprowadzenia na jej podstawie określonego ustawodawstwa krajowego i taka ustawa została wydana i obowiązuje, to nie ma wtedy zastosowania art. 91 ust. 1 Konstytucji – nie stosuje się wówczas tej umowy bezpośrednio, a jedynie pośrednio, tzn. wspomagając się wykładnią w kierunku zbieżnym co do postanowień tej umowy. W obliczu ewentualnej kolizyjności norm prawa krajowego i zewnętrznego, ma zastosowanie art. 91 ust. 2: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Należy podkreślić, że kolejne przepisy Konstytucji rzutują na postrzeganie oraz typologię umów międzynarodowych. W ten sposób potwierdza się podział umów na: ratyfikowane lub nie, ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez odrębną ustawę, opublikowane w dzienniku urzędowym lub nie, bezpośrednio lub pośrednio stosowalne. Dodatkowym elementem godnym uwagi jest stosunek krajowy i międzynarodowy państwa do danej umowy – w szczególności w kontekście wprowadzanych do niej zmian. Otóż zasady wprowadzania zmian w umowie określa sama umowa. Często zmiany te dokonywane są na zasadzie milczącej zgody (*tacit acceptance*) – tj. sygnatariusz nie musi zgłaszać uwag do poprawek, by te weszły w życie na płaszczyźnie międzynarodowej. W tym kontekście interesująco wygląda status zmienionej i uprawomocnionej (w porządku zewnętrznym) umowy międzynarodowej: czy wobec braku ratyfikowania noweli umowy (a także braku uprzedniej zgody Sejmu na ratyfikowanie) lub wobec braku jej publikacji w Dz.U., choćby zmienił się jeden przepis jej załącznika taka umowa jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w RP? Na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej, gdyż zmiana umowy jest jednocześnie nową umową zastępującą poprzednią³. Z drugiej strony, takie podejście wymagałoby śledzenia na bieżąco wszystkich zdarzeń legislacyjnych po stronie prawa międzynarodowego, by następnie każdą zmianę potwierdzać publikacją nowego tekstu umowy w Dz.U., niejednokrotnie angażując w ten proces Prezydenta RP i organ ustawodawczy (wyrażający zgodę na ratyfikowanie umowy zmienionej). Powyższy przykład pokazuje, że na gruncie przepisów Konstytucji nie jest wcale tak jednoznaczne podejście do międzynarodowego prawa, gdy rozpatrujemy je jako formalne źródło prawa krajowego. Istnieje konstytucyjne narzędzie badania takich problemów prawnych. Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji) (Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05).

³ Por.: „Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów istnieje możliwość ujednoczenia praktyki co do umów nieratyfikowanych ogłoszonych w Monitorze Polskim poprzez stosowanie do zmian do tych umów, w zależności od procedury stosowanej do przyjmowania poprawek w ramach organizacji międzynarodowej, art. 23 i 25 ustawy o umowach międzynarodowych, gdy akt organizacji międzynarodowej wymaga potwierdzenia przez państwo członkowskie (wymagana zgoda Rady Ministrów i oficjalna publikacja), a gdy akt organizacji międzynarodowej nie wymaga potwierdzenia przez państwo członkowskie, wystarcza ogłoszenie zmiany umowy międzynarodowej w tym publikatorze, w którym umowę ogłoszono (lub w którym powinna być ogłoszona). Pełne ujednoczenie praktyki wymagałoby zmian w ustawie o umowach międzynarodowych oraz ewentualnie w Konstytucji.” Źródło: *Opinia z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym...*, Rada Legislacyjna, RL-0303-5/13, prof. Anna Wyrozumska.

Dość klarownie wygląda natomiast sprawa pierwszeństwa norm prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawodawstwa krajowego. Kwestią tą wielokrotnie zajmował się TK, dokonując wykładni art. 91 ust. 3 Konstytucji: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Przepis ten upoważnia do stosowania norm zewnętrznych jako *lex specialis* względem norm konstytucyjnych, przy czym Konstytucja wciąż znajduje się najwyżej w hierarchii krajowych aktów prawnych.

4. Akty podustawowe na tle zasady *nullum crimen sine lege*

Innym zagadnieniem z zakresu źródeł prawa jest status rozporządzeń w świetle warunków spełniania przezeń generalnych dyrektyw ustrojowych prawa karnego. Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych czyni gwarancja typizacji, kryminalizacji i penalizacji czynów zabronionych w drodze aktów ustawowych. *A contrario* zabrania się więc formułowania norm sankcjonujących w przepisach podustawowych, będących zarazem ustrojowymi źródłami prawa. Jak wskazuje praktyka legislacyjna (oraz związana z nią funkcyjność wydawania rozporządzeń), formuła rozporządzenia pozwala nie tylko wykonywać ustawy, ale też uczestniczyć organom wykonawczym w procesie stanowienia prawa. Delegacje ustawowe stanowią normy kompetencyjne, wyznaczając właściwość rzeczową organów i zakres rozstrzygnięć, które można lub nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu. Zaletą tych aktów normatywnych jest tryb legislacyjny – niewątpliwie prostszy w porównaniu do tworzenia ustaw, co w szczególności dotyczy to organów monokratycznych (niekolegialnych). Z drugiej strony, oddanie kompetencji jednemu ośrodkowi władzy może rodzić obawę naruszenia zasady praworządności i podzielności władzy (ustawodawczej od wykonawczej). Dyrektywa *nullum crimen sine lege* (a zwłaszcza wywodzona z niej zasada *nullum crimen sine lege scripta*) została wdrożona art. 42 Konstytucji i gwarantuje, że przepisy karne (normy sankcjonowane oraz sankcjonujące) znajdą odzwierciedlenie w aktach ustawowych, gdy zachodzi potrzeba kryminalizacji czynów. W wyżej nakreślonym kontekście interesującym przykładem jest wysokość grzywien za wykroczenia, skatalogowanych w trybie rozporządzenia⁴ (nie zaś ustawy). Wychodząc naprzeciw utrwalaniu w obywatelu poczucia legalizmu źródeł prawa i zaufania do systemu prawa, przedmiotowe zagadnienie było rozpatrzone przez TK wielokrotnie. Odpowiadając na zagadnienie prawne „jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”, w 1999 roku orzecznictwo TK sformułowało, potwierdzaną wcześniej i później w doktrynie, zasadę, że: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (tak już: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136-137)” (Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98 (Dz.U. z 1999 r., Nr 92, poz. 1062)). Jednak w orzeczeniu z 2014 roku TK tylko częściowo (zdaniem autora) obronił konstytucyjność właściwej formy – tj. rozporządzenia, w przedmiocie samej konstrukcji obszernego katalogu zawartych w nim grzywien (zob. Wyrok TK z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13). Trybunał uznał, że kwestia określania wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania elementów czynu zabronionego w akcie wykonawczym. W obszernym uzasadnieniu Trybunał argumentował, że potrzeba ujednoczenia kar grzywny nakładanych w drodze mandatów zrodziła się w związku z postulatem ograniczenia procederów (okazji) korupcyjnych w postępowaniu mandatowym i przy wymierzaniu

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2023 ze zm.).

grzywien przez funkcjonariuszy Policji. Tymczasem popularnie zwany „taryfikator grzywien” *de lege ferenda* mógłby mieć alternatywną postać normatywną – jeżeli nie nowej ustawy, to przynajmniej załącznika do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ostatnie z proponowanych rozwiązań wykorzystano w załącznikach ustawy o transporcie drogowym⁵.

Podsumowanie

Obecna Konstytucja ustala zhierarchizowaną strukturę krajowego porządku prawnego. Rangę poszczególnych aktów normatywnych, czyli ich miejsce w systemie źródeł prawa, można ogólnie przedstawić w następującej kolejności – odpowiadającej skali „reżimu prawnego” (Chmaj, 2007, s. 32): (1) Konstytucja, (2) umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawy, (3) rozporządzenia z mocą ustawy, (4) ratyfikowane umowy międzynarodowe, (5) rozporządzenia, (6) akty prawa miejscowego. Trzeba jednak pamiętać, że przepisy ustrojowe państwa nie mogą posiadać norm zbyt szczegółowych, gdyż te są domeną aktów ustawowych oraz rozporządzeń. Wydaje się ponadto, że problematyka źródeł prawa międzynarodowego – pretendujących do postrzegania ich jako element porządku krajowego – powinna być wciąż eksplorowana oraz wyjaśniana w sposób przystępny i komunikatywny szerszemu gronu podmiotów. Jako przykład można podać sprzężenie krajowych norm prawa drogowego z przepisami o zasięgu międzynarodowym, np. Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz.U. z 1988 r., Nr 5, poz. 40), Regulaminy Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ dotyczące spraw homologacji pojazdów, czy też dyrektywy Unii Europejskiej. W niniejszym artykule zdecydowano się jednak pominąć rozważania na temat aktów wydawanych przez organy Unii Europejskiej. Ich wyższość wielokrotnie uznawana była przez orzecznictwo i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – w zakresie pierwszeństwa tych aktów prawnych oraz zasad inkorporacji innych norm pochodzących od międzynarodowych organizacji do porządku krajowego.

Bibliografia

- Chmaj, M. (2007). *Prawo administracyjne: Część ogólna*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.
- Dąbrowski, M. (2004). Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r.: Katalog zamknięty czy otwarty? *Studia Prawnoustrojowe*, 3, 91-107.
- Masternak-Kubiak, M. (2013). *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mostowik, P. (2014). *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*. Kraków: Wydawnictwo JAK.
- Opinia z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym oraz ogłoszenia aktualnych tekstów Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju z 1944 r. oraz Postanowień umowy o utworzeniu MKF z 1956 r., RL-0303-5/13*. Pobrane z: www.radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-22-lutego-2013-r-w-sprawie-miejsca-w-polskim-porzadku-prawnym-oraz-ogloszenia.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2023 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

-
- Stahl, M. (red.). (2004). *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.).
- Winczorek, P. (2003). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Liber.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 21/98 (M.P. z 1998 r., Nr 43, poz. 615).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98 (Dz.U. z 1999 r., Nr 92, poz. 1062).
- Zimmermann, J. (2005). *Prawo administracyjne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Teresa MYJAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

KORZYŚCI I OGRANICZENIA PRACY ZESPOŁOWEJ W PERCEPCJI PRZYSZŁYCH PRACOWNIKÓW

Streszczenie

Praca zespołowa przynosi wymierne korzyści dla osób ją wykonujących, ale stwarza także ograniczenia z niej wynikające. W pierwszej części publikacji przedstawiono pozytywne i negatywne aspekty pracy zespołowej. Na podstawie studiów literatury przedmiotu wskazano również czynniki wpływające na pracę zespołową. W dalszej części artykułu zaprezentowano wyniki badań własnych, koncentrując się na cechach, zaletach i wadach pracy w zespole, wskazywanych przez przyszłych pracowników, aktualnie studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. W pracy wykorzystano także wyniki badań wtórnych.

Słowa kluczowe: praca zespołowa, korzyści i ograniczenia pracy zespołowej, zespół.

BENEFITS AND LIMITATIONS OF TEAM WORK IN THE PERCEPTION OF FUTURE EMPLOYEES

Summary

Teamwork brings tangible benefits for people performing it, but also creates limitations resulting from it. The first part of the publication shows the positive and negative aspects of teamwork. Factors influencing teamwork have also been indicated on the basis of literature. The further part of the article presents the results of personal research, focusing on the characteristics, advantages and disadvantages of working in a team environment indicated by future employees, currently students the State University of Applied Sciences in Nowy Sącz. In the article we also used the results of secondary research.

Key words: teamwork, the benefits and limitations of teamwork, team.

Wprowadzenie

We współczesnych czasach praca zespołowa uwarunkowana jest kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego (Flak, Hoffmann-Burdzińska, 2017), społeczeństwa wiedzy i jest zależna od różnych czynników wpływających na jej efektywność. Czynniki te ogólnie można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne, a także indywidualne oraz zespołowe (Gach, 2004). W pracy zespołowej ważne są też inne czynniki, takie jak chociażby osoba lidera i jego rola w zespole. Odpowiedzialny lider słucha pracowników, wyzwala ich potencjał, nie wykonuje za nich pracy, lecz ich usamodzielnia, upewniając się, że wszyscy członkowie zespołu wiedzą, czemu służy ich praca (Pawlikowska-Olszta, 2015).

Zagadnienie pracy ludzkiej opisane jest w koncepcji prakseologii, posiadając długą i utrwaloną tradycję, której początków można dopatrywać się w pierwotnych społeczeństwach (Myszka, 2016). Praca zespołowa była podejmowana od dawna w obszarze aktywności ludzkiej, głównie z powodu korzyści, jakie może przynieść zarówno uczestnikom pracy zespołowej, jak również organizacjom angażującym ich do pracy (Jasiński, 2014). Praca taka posiada wiele zalet, choć jednocześnie także wady, których jest jednak mniej. Wyniki badań wtórnych pokazują, że praca zespołowa podnosi produktywność, efektywność wykorzystania zasobów, pozwala

podejmować właściwe decyzje i sprawniej rozwiązywać problemy (Binney, Wilke, Williams, 2005). W rzeczywistości społeczno-gospodarczej nieustannie powstają różnorodne zespoły, mające świadomość swojego znaczenia dla sukcesu organizacyjnego (Masłyk-Musiał, 2014). Dowiedziono, że największe szanse na sukces mają te zespoły, których członkowie darzą się zaufaniem i szacunkiem (Daniecki, 2016).

Wzrost znaczenia umiejętności pracy w zespole, jako kompetencji bardzo oczekiwanej, a nawet wymaganej przez pracodawców od pracowników, był inspiracją do podjęcia problematyki pracy zespołowej. Zamierzeniem Autorki, a zarazem celem artykułu stało się zaprezentowanie korzyści i ograniczeń pracy zespołowej w opinii przyszłych pracowników, studentów uczelni publicznej. Chcąc poznać ich opinie na temat pracy w zespole, Autorka przeprowadziła badania własne, które zostały poprzedzone studiami literatury przedmiotu.

1. Praca w zespole – pozytywne i negatywne aspekty

Zespoły stanowią nieodłączny element społecznej architektury współczesnych organizacji (Żarczyńska-Dobiesz, Chomątowska, 2016) i posiadają szczególne znaczenie w zwiększaniu ich efektywności (Siemieniak, Rembiasz, Ruta, 2018). Generalnie są one postrzegane jako mniejsza bądź większa grupa osób, w której współpraca zakłada przede wszystkim sprawną komunikację, wzajemny szacunek i poczucie odpowiedzialności, by osiągnąć wspólny cel. M. Morawski i E. Tabaszewska (2006) są przekonani, że aby zespoły mogły skutecznie osiągać wyznaczone cele, ich członkowie powinni posiadać zarówno odpowiednie kwalifikacje zawodowe do realizacji zadań, jak i umiejętności interpersonalne, wpływające na jakość pracy zespołu. D. Miller (2010) zauważa, że ustalenie celów zespołu w większości przypadków przynosi największe efekty, jeśli wszyscy członkowie biorą w tym udział. Istnieje wówczas znacznie większa szansa, że każdy członek zespołu włączy się w realizację wyznaczonych celów. Powyższe sformułowania prowadzą do konstatacji, że praca zespołowa wymaga dużego zaangażowania pracowników (Banach, Plinta, 2017), a ponadto – w odczuciu A. Lipki (2004) – także m.in.:

- przyjęcia obowiązujących norm;
- dłuższego przebywania w tym samym gronie osób;
- przełamywania się dla ogółu;
- przestawienia się na myślenie w kategoriach zespołu;
- uzyskania akceptacji co do swojego sposobu pracy;
- ciągłego komunikowania się mimo braku gotowości do niej;
- pracy w tempie innych osób;
- pogodzenia się z ryzykiem obwinienia za nie swoje porażki;
- dzielenia się sukcesem;
- pozostawania do końca lojalnym wobec zespołu.

Działania zespołowe mogą wspomagać działania indywidualne poprzez inspirację, sugestię czy nawet racjonalną krytykę (Antoszkiewicz, 2013). W konsekwencji poszczególni członkowie mogą zwiększyć skuteczność działań w zespole, weryfikując informacje i swoją wiedzę dotyczącą wykonania zadania oraz przygotowując własną propozycję rozwiązań, skonsultowaną z zespołem (Kołodziejczyk, 2014). W zespole bowiem można zweryfikować swoje pomysły, odrzucić te słabsze lub nierealne do wykonania, a pozostawić te najlepsze. W tabeli 1 zaprezentowano praktyki dialogu do zastosowania podczas pracy zespołowej. Wydaje się, że mogą być one na tyle uniwersalne, aby możliwe było ich wdrożenie w każdej pracy zespołowej.

Tabela 1

Praktyki dialogu do zastosowania w pracy zespołowej według Billa Isaacs

Podstawowe praktyki dialogu	Interpretacja praktyki dialogu	Pytania sprawdzające praktykę dialogu
Wypowiadanie się	Mówienie tego, co naprawdę chce się powiedzieć	Czy zawsze mówię to, co rzeczywiście chcę przekazać? Co w tej chwili chcę powiedzieć, przekazać innym?
Słuchanie	Słuchanie ze zrozumieniem i cierpliwością	Czy zawsze słucham ze zrozumieniem? Czy jestem zainteresowany tym, co mówią inni? Czy mogę się czegoś nauczyć z tego, co mówią inni?
Szanowanie	Szanowanie prawa innych do własnego zdania	Czy daję innym prawo do własnego zdania? Czy mam w sobie przestrzeń, by pomyśleć o tym, co mówią inni?
Zawieszanie	Zawieszanie założeń, własnej pewności i zrobienie miejsca na inne punkty widzenia	Czy potrafię zawieszać własne opinie, aby wysłuchać zdania innych? Czy interesują mnie inne punkty widzenia?

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Sztuka myślenia razem. Dialog jako forma zespołowego uczenia się i poprawy komunikacji w organizacji”, I. Kozieja, 2013, *Personel i Zarządzanie*, 6(279).

Wpływ na funkcjonowanie zespołu ma nie tylko umiejętność prowadzenia dyskusji, ale też wielkość zespołu (Kozusznik, 2005), komplementarne umiejętności i podejście do działania (Chmielewicz, 2017). Warto więc w tym miejscu zamieścić istotne wskazówki dotyczące tworzenia zespołów i ich pracy, które podaje J.D. Antoszkiewicz (2013). Oto niektóre z nich:

- zespół powinien być grupą formalną, ponieważ sprzyja to tworzeniu atmosfery zaangażowania w realizację celów i zadań;
- mniejsze zespoły o lepszych kontaktach interpersonalnych są bardziej efektywne niż większe grupy;
- trzeba wytworzyć nastrój integracji, a następnie umiejętnie sterować tym nastrojem, ponieważ ma to wpływ na współpracę i uzyskiwane rezultaty;
- umiejętności organizacyjne i decyzyjność kierownika wpływają na jakość, sprawność oraz skuteczność w uzyskiwaniu wyników;
- istotne są relacje pomiędzy kierownikiem a członkami zespołu;
- zespół powinien być dobrany profesjonalnie, zgodnie z potrzebami merytorycznymi rozwiązywanego zagadnienia;
- na pracę i funkcjonowanie zespołu należy patrzeć dynamicznie, obserwując oraz modyfikując zachowania i relacje członków, które się zmieniają, rozwijają lub wygaszają w określonym czasie;
- oprócz wiedzy ogólnej i profesjonalnej ważne są postawy, a także predyspozycje do pracy zespołowej poszczególnych członków zespołu.

Jednym z elementów sprawnej pracy zespołowej, o której należy w tym miejscu wspomnieć, jest właściwe skonfigurowanie zespołu, obejmujące zarówno zróżnicowanie, jak i podobieństwo członków zespołu (Klimas, 2012). W zespole łączą się indywidualne doświadczenia i różne komplementarne umiejętności (Daniecki, 2016). Stwierdzenie to znalazło już potwierdzenie w badaniach zrealizowanych przez PARP, które pokazały, że praca zespołowa, jako połączenie umiejętności kilku osób, może przynieść znacznie lepsze efekty niż praca indywidualna. Dowiedziono, że przez efekt synergii zespół – w określonych warunkach – może wypracowywać rezultaty lepsze niż wskazują na to kompetencje poszczególnych jego członków. Odpowiednio dobrany zespół umożliwia także każdej osobie czerpanie ze wspólnego zasobu kompetencji, umiejętności, doświadczeń czy pomysłów (Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, 2014). K. Klincewicz (2012)

jest przekonany, że praca zespołu pozwala na znalezienie takich rozwiązań, które pojedynczym pracownikom trudno byłoby wypracować samodzielnie. Członkowie zespołu muszą więc dostosować się do siebie (Żarczyńska-Dobiesz, 2008).

Praktyka pokazuje jednak, że w wielu przypadkach utworzone zespoły funkcjonują niewłaściwie, co może być związane zarówno z członkami zespołu, jak również z osobą lidera zespołu (Jasiński, 2015). Z tego też względu dużo oczekuje się od lidera, co szczególnie podkreśla „guru od zespołów” – a konkretnie ról zespołowych – M. Belbin (2014). Autor ten twierdzi, że „zespół działa jak zbiorowe ciało kierowane przez – również zespołową – głowę” (Belbin, 2014, s. 35). Lider zespołu powinien więc być elastyczny pod względem behawioralnym, a także posiadać stosowne umiejętności, pozwalające zaspokoić zdywersyfikowane potrzeby zespołu (Kraszewski, Skrzypczyńska, 2016).

W kontekście przedstawionych wcześniej integracji podobieństw i różnic członków zespołu, istotne są działania lidera związane z tworzeniem zespołu, które polegają na doborze osób o zróżnicowanych umiejętnościach i zdolnościach, przy jednoczesnym uwzględnieniu wysokiego poziomu zgodności cech osobowości i wartości (Wojtczuk-Turek, 2018) – zróżnicowanie składu zespołu daje możliwość spojrzenia na dany problem z różnych perspektyw (Tomczak-Horyń, Knosala, 2015). Do najważniejszych oczekiwań względem liderów zespołu należą (Szeptuch, Dyla, 2015):

- dobór członków zespołu, ustalenie zadań i ich podział pomiędzy członkami zespołu;
- integrowanie i motywowanie członków zespołu;
- podejmowanie racjonalnych decyzji;
- rozwiązywanie konfliktów oraz skuteczna komunikacja w zespole.

2. Metodyczne aspekty badań własnych

Badania własne, dotyczące problematyki pracy zespołowej, zostały przeprowadzone w styczniu 2019 roku na próbie 128 respondentów. Uczestniczyły w nich osoby aktualnie studiujące w Instytucie Ekonomicznym (IE) i Instytucie Technicznym (IT) Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Respondenci reprezentowali następujące specjalności/kierunki studiów: Zarządzanie Projektami (ZP), Finanse i Rachunkowość Przedsiębiorstw (FiRP), e-Administracja (E-Adm) oraz Zarządzanie i Inżynieria Produkcji (ZiP). W celu przeprowadzenia badań skonstruowano narzędzie badawcze – kwestionariusz ankiety, który dotyczył poznania opinii respondentów na temat pracy zespołowej. Dobór próby do badań był celowy, gdyż pytania skierowano do osób posiadających już doświadczenie w pracy zespołowej, aktualnie studentów, *de facto* przyszłych pracowników. Przesłanką doboru próby badawczej był fakt, że ankietowani różnili się między sobą (np. płeć czy kierunek studiów), podobnie jak pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach. Nie zakładano z góry, że ankietowani jednej specjalności czy kierunku będą inaczej odpowiadać od pozostałych. Autorce zależało na uzyskaniu rzetelnych i konstruktywnych odpowiedzi, związanych z analizowaną problematyką. W związku z powyższym, na potrzeby badań opracowano kwestionariusz ankiety, który był anonimowy, pytania zamknięte, jednokrotnego lub wielokrotnego wyboru, a także otwarte.

Metodą statystyczną zastosowaną w badaniu była tzw. analiza jednowymiarowa. Odpowiedzi respondentów na każde pytanie charakteryzowano osobno. W analizie materiału badawczego w przypadku niektórych cech wskazywano dominantę (modalną), czyli wartość wybieraną najczęściej przez respondentów. W badaniu uwzględniono następujące kryteria różnicujące zbiorowość ze względu na: tożsamość pierwotną (wiek, płeć), tożsamość wtórną (miejsce zamieszkania, rok studiów) i tożsamość organizacyjną (Instytut Ekonomiczny, Instytut Techniczny).

Analizując rozkład cech socjodemograficznych respondentów w podziale na płeć, zaobserwowano, że kobiety stanowiły 55% badanych, a mężczyźni 41% (4% nie podało swojej płci). Uwzględniając z kolei strukturę miejsca zamieszkania, okazało się, że ponadto 33% mieszkało w mieście, a 63% na wsi (4% nie wskazało miejsca zamieszkania). Jeżeli chodzi o rok studiów, rozkład ten przedstawiał się następująco: 28% badanych studiowało na I roku, 11% na II, a 61% na III roku. W podziale na Instytuty większość (72%) ankietowanych studiowało w IE, a 28% w IT. Wszyscy ankietowani studiowali na studiach stacjonarnych na pierwszym stopniu studiów. W tabeli 2 zaprezentowano cechy socjodemograficzne badanych.

Tabela 2

Cechy indywidualne (socjodemograficzne) respondentów (odpowiedzi w %)

Wyszczególnienie		Specjalność / Kierunek studiów			
		ZP	FiRP	e-Adm	ZiP
Płeć	Kobieta	46	78	64	25
	Mężczyzna	54	19	36	69
	Brak odpowiedzi	1	3	----	6
Miejsce zamieszkania	Miasto	50	19	57	33
	Wieś	50	76	43	61
	Brak odpowiedzi	----	5	----	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

3. Wyniki badań własnych

Zamieszczone w niniejszej części pracy wyniki badań ukazują odpowiedzi respondentów na temat pracy zespołowej. Nadmienić trzeba, że odpowiedzi respondentów nie sumują się do 100%, ponieważ ankietowani mieli możliwość wskazania więcej niż jedną odpowiedź na postawione pytania.

Rozpatrując zagadnienie pracy zespołowej, nie sposób było pominąć określenia „zespół”, dlatego też pierwsze pytanie adresowane do ankietowanych dotyczyło postrzegania przez nich terminu „zespół ludzi” (tabela 3).

Tabela 3

Percepcja pojęcia „zespół ludzi” (odpowiedzi w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Specjalność / Kierunek studiów			
		ZP	FiRP	e-Adm	ZiP
specyficzna grupa osób wykonująca pracę kolektywną	33	33	37	28	28
mała grupa osób posiadająca niezbędne umiejętności i określoną autonomię	24	37	7	43	33
mała grupa osób mająca sprecyzowane cele i efekty pracy	56	58	61	64	44
grupa osób posiadająca lidera zespołu	38	50	26	57	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z zamieszczonych w tabeli 3 danych empirycznych wynika, że przez większość badanych zespół postrzegany był przez pryzmat niewielkiej grupy ludzi, mających sprecyzowane cele i efekty pracy. Zebrany materiał potwierdza dotychczasowe ustalenia teoretyczne, wskazujące na zasadność wyznaczania, a następnie realizowania celów w zespole. Inne dane pokazały, że dla niemal co 4. respondenta zespół oznaczał małą grupę osób, posiadającą niezbędne

umiejętności i określoną autonomię. W przypadku tej opcji zaobserwowano zróżnicowanie odpowiedzi: 43% studentów e-Administracji i tylko 7% badanych FiRP-u określiło zespół w ten sposób. Dla co 2. osoby studiującej ZP i co 4. studiującej ZiP zespół odznaczał się posiadaniem lidera. Można sądzić, że ankieterzy, udzielając takiej odpowiedzi, mieli świadomość tego, jak ważny jest lider zespołu, co jest zresztą dosyć szeroko opisane w literaturze przedmiotu. Wśród 1/3 respondentów ZP i ZiP zespół kojarzył się ze specyficzną grupą osób wykonującą pracę kolektywną. Na inne określenia zespołu wskazał jeden respondent (e-Administracja), a mianowicie: grupa wykonująca konkretne zadanie.

Innym pytaniem skierowanym do badanych było: jakie dostrzega Pan/i zalety pracy zespołowej? (tabela 4).

Tabela 4

Zalety pracy zespołowej (odpowiedzi w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Specjalność / Kierunek studiów			
		ZP	FiRP	e-Adm	ZiP
możliwość wspólnego rozwiązywania problemów oraz wymiana wiedzy	87	87	92	93	78
możliwość wyzwolenia kreatywności w każdym z członków zespołu	41	58	37	50	30
okazja do poszerzenia swoich kompetencji, korzystając z doświadczenia i umiejętności innych	55	62	52	57	53
wzmacnianie relacji między członkami zespołu (możliwość integracji)	53	67	42	71	53
lepsze rezultaty pracy niż w przypadku pracy pojedynczych osób (efekt synergii)	49	54	42	71	47
podział obowiązków i odpowiedzialności w zespole	50	67	41	36	58
większa mobilizacja do pracy	20	37	13	14	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analiza jednowymiarowa danych zawartych w tabeli 4 dowodzi, że główną zaletą pracy zespołowej była możliwość wspólnego rozwiązywania problemów i wymiana wiedzy pomiędzy poszczególnymi członkami zespołu (takiego zdania było 7/8 badanych). Częściej taką opcję wybierali studenci IE niż studenci IT. Przeprowadzone badania wykazały, że dla co 5. badanego walorem pracy zespołowej był podział obowiązków i odpowiedzialności w zespole. Interesujące wydaje się to, że studenci FiRP-u i e-Administracji na takiej samej pozycji umiejscowili zalety: wzmacnianie relacji między członkami zespołu (możliwość integracji) oraz lepsze rezultaty pracy niż w przypadku pracy pojedynczych osób (efekt synergii). W kontekście omówionych w niniejszym artykule podstaw teoretycznych uzyskane wyniki napawają optymizmem, świadcząc o racjonalnym podejściu ankieterów do kwestii pracy zespołowej, która ma wielkie znaczenie dla współczesnych organizacji. Co się tyczy studentów ZP, taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do następujących kwestii: wzmacnianie relacji między członkami zespołu (możliwość integracji) oraz podział obowiązków i odpowiedzialności w zespole. Stosunkowo nisko respondenci uplasowali mobilizację do pracy jako zaletę pracy zespołowej, co może oznaczać, że czynnik ten nie był istotny dla respondentów na tle pozostałych.

Następny obszar badawczy dotyczył wskazania wad pracy zespołowej (tabela 5). Wydawać by się mogło, że proszenie respondentów o wytypowanie wad pracy zespołowej jest truizmem, gdyż praca taka zwykle jest obarczona różnymi defektami, Autorka chciała jednak poznać opinie respondentów, przyszłych pracowników, na ten temat.

Tabela 5
Wady pracy zespołowej (odpowiedzi w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Specjalność / Kierunek studiów			
		ZP	FiRP	e-Adm	ZiP
ryzyko niewłaściwego doboru członków zespołu i/lub lidera zespołu	63	71	56	86	61
ryzyko rywalizacji i konfliktów w zespole	63	62	52	71	78
mniejsze poczucie indywidualnej satysfakcji z odniesionych sukcesów	16	17	17	14	14
trudno jest określić wpływ pracy pojedynczej osoby na wynik zespołu	42	46	54	28	28
dłuższe podejmowanie decyzji i/lub rozwiązywanie problemów	30	21	31	43	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Odpowiedzi udzielone przez badanych przemawiają za tym, że ryzyko niewłaściwego doboru członków zespołu i/lub lidera zespołu, a także ryzyko rywalizacji i konfliktów w zespole zostały wskazane jako największy jej mankament (tabela 5). Na ten ostatni aspekt ryzyka w największym stopniu zwrócili uwagę studenci I roku, co nie powinno zaskakiwać. Blisko co 3. ankietowany zauważył inną wadę – dłuższe podejmowanie decyzji i/lub rozwiązywanie problemów. Relatywnie badani nie dostrzegli większych trudności w pracy zespołowej w przypadku wariantu: mniejsze poczucie indywidualnej satysfakcji z odniesionych sukcesów. Ta opcja bowiem została zlokalizowana najniżej spośród wymienionych wad pracy w zespole. Dwóch respondentów wskazało jeszcze inne, niż wymienione w tabeli 5, słabe strony pracy zespołowej, a mianowicie to, że czasami pracuje się z osobami, które nie są preferowane w zespole oraz fakt, że nie wszyscy jednakowo angażują się w pracę. Warto w tym miejscu odnieść się do kwestii zaangażowania członków w pracę zespołu. Tego typu uwaga została już wcześniej potwierdzona w opracowaniach naukowych, poświęconych zaangażowaniu pracowników. Ustalenia teoretyczne zawarte w pierwszej części artykułu dowiodły, że praca zespołowa wymaga dużego zaangażowania uczestników pracy. Wobec tego brak zaangażowania w pracę zespołową sprawia trudności zespołowi, na co słusznie zwrócono uwagę w badaniu.

Kolejne pytanie, na które Autorka chciała uzyskać odpowiedź, zostało sformułowane następująco: czym Pana/i zdaniem powinna cechować się praca zespołowa? (tabela 6). Na podstawie zebranego materiału statystycznego można było wskazać preferencje ankietowanych w tej kwestii.

Tabela 6
Cechy pracy zespołowej (odpowiedzi w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Specjalność / Kierunek studiów			
		ZP	FiRP	e-Adm	ZiP
ustalenie i przestrzeganie zasad pracy zespołowej	35	50	26	50	33
poczucie współodpowiedzialności za realizowane cele i zadania	70	62	72	86	67
wzajemne zaufanie i szacunek członków zespołu	62	75	57	78	56
skuteczna i efektywna komunikacja między członkami zespołu	59	71	54	57	61

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z raportu statystycznego wynika, że dla studiujących FiRP, e-Administrację oraz ZiP praca zespołowa cechowała się przede wszystkim poczuciem współodpowiedzialności za realizowane cele i zadania (tabela 6). Jest to pozytywny symptom, pokazujący dojrzałe podejście respondentów do pracy w zespole. Ogólnie ponad 2/3 wszystkich badanych zajęło takie stanowisko. Dla połowy osób studiujących ZP i e-Administrację istotną cechą okazało się ustalenie oraz przestrzeganie zasad pracy zespołowej. Rolę wzajemnego zaufania i szacunku członków zespołu podobnie postrzegali studenci ZP i e-Administracji (blisko 3/4 badanych) oraz studenci FiRP i ZiP (4/7 respondentów). Skuteczna i efektywna komunikacja pomiędzy członkami zespołu okazała się być ważniejsza dla studentów ZP niż FiRP-u.

Podsumowanie

Podjętą pracę zespołową, człowiek stawia sobie zwykle pewne cele, które zamierza dzięki niej osiągnąć. Dla jednych może to być zdobycie doświadczenia, dla innych nowych umiejętności, a jeszcze dla innych sprawdzenie siebie w roli lidera zespołu. Podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania pozwalają sformułować konkretne wnioski. Respondenci wskazali różne czynniki, które w ich odczuciu korzystnie wpływały na pracę zespołową, ale także wyraźnie zaznaczyli słabe jej strony. Do tych pierwszych zaliczono m.in. rozwiązywanie problemów czy poczucie odpowiedzialności. W drugim zbiorze znalazły się m.in.: niewłaściwy dobór uczestników pracy zespołowej, rywalizacje i konflikty w zespole. Należy podkreślić, że zespół składa się z odmiennych osobowości, a każda z nich ma własny sposób wykonywania pracy. Na tym polu mogą się więc pojawić konflikty pomiędzy osobami, które np. realizują wiele zadań w danym czasie, a osobami, które wykonują pracę powoli. Ryzyko nietrafnego doboru osób oraz konflikty i rywalizacja w zespole zostały wskazane przez badanych jako istotna wada pracy w zespole.

Relacjonowane w niniejszej publikacji badania potwierdziły ustalenia teoretyczne. Pokazały, że dla większości respondentów zespół postrzegany był przez pryzmat niewielkiej grupy ludzi mających sprecyzowane cele i efekty pracy. Głównym przymiotem pracy zespołowej – w odczuciu ankietowanych – okazała się też możliwość wspólnego rozwiązywania problemów oraz wymiana wiedzy w zespole. Względnie nisko respondenci umiejscowili mobilizację do pracy jako zaletę pracy zespołowej. Główną cechą pracy zespołowej, wskazaną przez ogół badanych, okazała się współodpowiedzialność za cele i zadania zespołu.

Wyniki badań wskazują także na ważną rolę lidera zespołu, na co zwrócono uwagę w analizie zebranego materiału empirycznego.

Reasumując, praca zespołowa posiada zarówno zalety, sprzyjające współpracy, jak również wady, ograniczające skuteczność i efektywność zespołu, co zostało dowiedzione w niniejszej publikacji.

Bibliografia

- Antoszkiewicz, J.D. (2013). Tajemnice zespołu zadaniowego. W: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja przedsiębiorstw i gospodarek w warunkach rozwoju rynków globalnych* (s. 203-218). Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Banach, M., Plinta, D. (2017). Praca zespołowa i 5S jako fundament zarządzania produkcją. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 147-157). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Belbin, M. (2014). *Nie tylko zespół*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Binney, G., Wilke, G., Williams, C. (2005). *Living Leadership. A Practical Guide for Ordinary Heroes*. Harlow: Prentice Hall.
- Chmielewicz, B. (2017). Dopasowanie kompetencyjne członków interdyscyplinarnych zespołów projektowych. W: M. Striker (red.), *Problemy różnorodności w zarządzaniu* (s. 43-62). Łódź: Wydawnictwo SIZ.
- Daniecki, W. (2016). *Koniec z makiawelistycznym zarządzaniem. Od teraz podmiotowe przywództwo*. Warszawa: CeDeWu.
- Flak, O., Hoffmann-Burdzińska, K. (2017). Wpływ narzędzi menedżerskich online na pracę zespołu. Wyniki badań. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 173-182). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Gach, D. (2004). Czynniki wpływające na efektywność zespołów pracowniczych. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej*, 647, 87-97.
- Jasiński, Z. (2014). Wielkość pracowniczego zespołu produkcyjnego a jego funkcjonowanie. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 405-408). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Jasiński, Z. (2015). Zachowania pracownicze zagrażające sprawnemu funkcjonowaniu zespołów produkcyjnych. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 242-244). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Klimas, P. (2012). Efektywność zespołów międzyorganizacyjnych w świetle hipotezy bliskości. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 1, 83-95.
- Klincewicz, K. (2012). Systemy i struktury gromadzenia i rozpowszechniania wiedzy. W: D. Jemielniak, A.K. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą* (s. 176-219). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Kołodziejczyk, A. (2014). Jak budować zespoły kompetencyjne. *Personel i Zarządzanie*, 8, 54-57.
- Kozieja, I. (2013). Sztuka myślenia razem. Dialog jako forma zespołowego uczenia się i poprawy komunikacji w organizacji. *Personel i Zarządzanie*, 6(279), 72-74.
- Kożusznik, B. (2005). *Kierowanie zespołem pracowniczym*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kraszewski, R., Skrzypczyńska, K. (2016). *Ewolucja przywództwa – kierunki, trendy, wyzwania*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora.
- Lipka, A. (2004). *Współdziałanie: zmierzch rywalizacji pracowników?: pro- i antyrywalizacyjne narzędzia personalne*. Warszawa: Difin.
- Masłyk-Musiał, E. (2014). *Organizacja w zmianach. Perspektywa konsultanta*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Miller, D. (2010). *Zespoły. Co trzeba wiedzieć, robić i mówić, aby stworzyć dobry zespół*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Morawski, M., Tabaszewska, E. (2006). Kluczowe cele przedsiębiorstwa. W: G. Kobyłko, M. Morawski (red.), *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę* (s. 113-123). Warszawa: Difin.
- Myszka, L. (2016). Znaczenie pracy i zawodu dla człowieka. W: J. Mółka (red.), *Praca i rozwój człowieka* (s. 87-102). Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Pawlikowska-Olszta, M. (2015). Odpowiedzialność menedżerska za zespół. *Personel i Zarządzanie*, 8, 26-29.

- Siemieniak, P., Rembiasz, M., Ruta, A. (2018). Zarządzanie zespołem jako kompetencja przedsiębiorcy na podstawie analizy zachowań studentów. *Horyzonty Wychowania*, 17(44), 135-144.
- Szeptuch, A., Dyla, S. (2015). Wpływ kultury organizacyjnej na pracę w zespole projektowym. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 316-328). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Tomczak-Horyń, K., Knosala, R. (2015). Kryteria doboru pracowników do kreatywnych zespołów. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 329-337). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Wojtczuk-Turek, A. (2018). Rola liderów w dopasowaniu pracowników do organizacji, pracy i zespołu. *Edukacja Ekonomistów i Menedżerów*, 1(47), 25-41.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. (2014). *Zalety i wady pracy zespołowej*. Warszawa. Pobrano z: www.akademiaparp.gov.pl/pigulka-wiedzy/340/zalety-i-wady-pracy-zespołowej.
- Żarczyńska-Dobiesz, A. (2008). *Adaptacja nowego pracownika do pracy w przedsiębiorstwie*. Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Żarczyńska-Dobiesz, A., Chomątowska, B. (2016). Zarządzanie wielopokoleniowymi zespołami – wybrane problemy i wyzwania. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji. Tom I* (s. 379-386). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.

Katarzyna PETER-BOMBIK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

RYZIKO W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. PRZYPADEK FUNDUSZU LOKALNEGO

*Zmiany generują ryzyko. Zmiany są nieuniknione.
Dlatego ryzyko jest również nieuniknione*
(C. L. Pritchard)

Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia podstawowych zagadnień związanych z zarządzaniem ryzykiem w organizacjach pozarządowych. Przeprowadzono również badania w trzech funduszach lokalnych, które miały na celu identyfikację głównych ryzyk występujących w działalności tych organizacji.

Słowa kluczowe: organizacja pozarządowa, fundusz lokalny, ryzyko, zarządzanie ryzykiem.

RISK OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS' ACTIVITIES. LOCAL FUND CASE

Summary

The article presents basic issues related to non-governmental organizations. Research was also carried out in three local funds, which were aimed at identifying the main risks occurring in the activities of these organizations

Key words: non-governmental organization, local fund, risk, risk management.

Wprowadzenie

Ryzyko dotyczy praktycznie każdego obszaru działania człowieka, zwłaszcza procesów podejmowania decyzji. Zasadniczo chodzi o zaakceptowanie faktu, że niewiele rzeczy ma charakter w pełni przewidywalny, a znacząca część działań odbiega od przyjętych wcześniej planów. Nie oznacza to rezygnacji z planowania, ale uwzględnienie w tym procesie potencjalnych odchyłeń i przygotowanie się na ich wystąpienie. Już P. Drucker zwrócił uwagę, że wykorzystywanie okazji tkwiących w otoczeniu (czyli ryzykowanie) może zapewnić organizacji sukces. W efekcie ryzyko stanowi nieodłączny element aktywności, zarówno ludzi w ujęciu jednostkowym, jak i wszystkich organizacji, niezależnie od ich przynależności sektorowej. Oczywiście świadomość występowania ryzyk oraz działania podejmowane w celu ich minimalizacji lub wzmocnienia (w zależności od charakteru) są zróżnicowane i na chwilę obecną w największym stopniu rozwinięte oraz stosowane w sektorze prywatnym. Nie oznacza to jednak, że pozostałe sektory, czyli publiczny i społeczny, pozostają bierne w tym obszarze. Jak najbardziej zauważalne są zmiany podkreślające ważność zarządzania ryzykiem czy wręcz narzucające określone działania. W odniesieniu do sektora publicznego za przykład na gruncie polskim służyć mogą m.in. rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej, wśród której celów wymienia się właśnie zarządzanie ryzykiem. Standardy kontroli zarządczej ogłoszone przez Ministra Finansów (w ramach

obszaru: cele i zarządzanie ryzykiem) – niejako rozwijając dość ubogie zapisy ustawowe w tym zakresie – obligują jednostki publiczne do dokonywania, przynajmniej raz w roku, identyfikacji i analizy, jak również ustalenia działań w ramach reakcji na ryzyko.

Najsłabiej na tle pozostałych sektorów – z punktu widzenia zarządzania ryzykiem – wypada sektor społeczny, w przypadku którego trudno mówić o jakichkolwiek rozwiązaniach systemowych w tym zakresie. Niemniej jednak, w przypadku poszczególnych organizacji czy też grup tych organizacji podejmowane są określone działania związane z minimalizowaniem różnego rodzaju negatywnych zjawisk, mogących utrudnić lub wręcz uniemożliwić funkcjonowanie organizacji. Celem niniejszego opracowania jest próba identyfikacji podstawowych zagrożeń (ryzyk), stanowiąca jeden z elementów zarządzania ryzykiem w przypadku szczególnego rodzaju organizacji pozarządowych, jakimi są fundusze lokalne.

Ryzyko i zarządzanie ryzykiem we współczesnej organizacji

Ryzyko, będąc integralnym elementem działalności każdego człowieka i organizacji, jest pojęciem wieloaspektowym, dotyczącym wielu obszarów, a także niejednoznacznym. Wynika to przede wszystkim z wielości interpretacji i podejść, które wykształciły się w ramach odmiennych dyscyplin naukowych i funkcjonują w powszechnym użyciu. Źródłosłowu terminu „ryzyko” można dopatrywać się zarówno we wczesnowłoskim *riscare*, oznaczającym śmiałość, greckim *rhize*, utożsamianym z dokonaniem odważnego czynu, jak też łacińskim *riscum*, które tłumaczone jest jako szansa zdarzenia pozytywnego lub negatywnego (sukcesu lub porażki), przez co jest najbardziej zbieżne ze współczesnym podejściem do ryzyka. Pominąwszy odnośnienie definicji ryzyka do wybranego obszaru działalności, np. ekonomii i finansów, gdzie ryzyko definiowane jest przede wszystkim jako niepewność przyszłego dochodu, potencjalne wahania oczekiwanego dochodu, brak pewności, że jakaś inwestycja przyniesie oczekiwaną stopę zwrotu oraz brak możliwości przewidywania warunków przyszłego gospodarowania (Zawiła-Niedźwiecki, 2013), ryzyko zasadniczo traktowane jest jako odchylenie od przyjętych założeń, wartości czy planów. I tak np. w literaturze przedmiotu można znaleźć definicje ryzyka, wskazujące, że jest ono możliwością wystąpienia zdarzeń (negatywnych i pozytywnych), które mogą mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów, możliwością urzeczywistnienia się czegoś niepożądanego, niebezpieczeństwem poniesienia straty, odchyleniem od wartości założonego celu, rezultatem niepewności, niepewnością co do wystąpienia zdarzenia, które może mieć istotnie negatywny lub pozytywny wpływ na przebieg projektu, a także niewykorzystanymi szansami, utraconymi korzyściami oraz hamulcem w osiąganiu założonych celów organizacji (Staniec, 2011). Warto podkreślić, że występujące w części przywołanych definicji terminy: „ryzyko” i „niepewność” traktowane są przez niektórych autorów jako synonimy, a przez innych jako odrębne, wręcz przeciwstawne, pojęcia. Podstawowe różnice sprowadzają się głównie do uznania ryzyka za zjawisko obiektywne, mierzalne prawdopodobieństwem, które można traktować jako swoisty stan świata. Niepewność ma natomiast charakter subiektywny i jest postrzegana jako stan umysłu. Jest kategorią niemierzalną, co oznacza niemożność jej ujęcia ilościowego (Tworek, 2018).

Wspomniana wcześniej niejednoznaczność ryzyka związana jest przede wszystkim z możliwością jego dwojakiego ujęcia – jako ryzyka jednokierunkowego i różnokierunkowego. W ujęciu pierwszym ryzyko traktowane jest wyłącznie jako zagrożenie lub problem, z którym trzeba się zmierzyć, w celu jego wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia. Tym samym reakcja na ryzyko staje się koniecznością, bez jakiegokolwiek wyboru. Z drugiej jednak strony, w ujęciu różnokierunkowym, ryzyko może być traktowane zarówno jako strata, jak i zysk.

Podejście to, określane często mianem neutralnego, akcentuje przede wszystkim możliwość pojawienia się efektów działania odmiennych od oczekiwań i przyjętych założeń, które z punktu widzenia danej osoby czy organizacji mogą stanowić tak zagrożenie, jak też szansę. W takim przypadku podjęcie ryzyka, zwłaszcza gdy jest ono utożsamiane z szansą, staje się wyborem danego podmiotu, elementem strategii i prowadzonej przezeń polityki.

Z uwagi na wielość ryzyk występujących w rzeczywistości społeczno-gospodarczej, w literaturze przedmiotu można spotkać wiele typologii ryzyka, które uwzględniają różne kryteria podziału. Przykładowo, można więc mówić o podziale ogółu ryzyk na ryzyka specyficzne dla poszczególnych sektorów i dziedzin aktywności, podziale uwzględniającym umiejscowienie ryzyka w stosunku do organizacji (wewnętrzne, zewnętrzne) czy też podziale na ryzyko specyficzne i systemowe (Zawiła-Niedźwiecki, 2013). Wśród innych kategoryzacji można wskazać również na rozróżnienie ryzyka finansowego i niefinansowego, co pozwala na pomiar przy wykorzystaniu powszechnie stosowanych miar finansowych (Postuła, 2013), a także podział na ryzyko akceptowane i nieakceptowane, ryzyko kontrolowane i niekontrolowane, ryzyko krótkoterminowe oraz długoterminowe, czy też wspomniane już wcześniej ryzyko pozytywne i negatywne.

Mówiąc o ryzyku, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, ryzyko dotyczy każdej działalności i każdej organizacji. Po drugie, niezależnie od doświadczenia, stabilności warunków działania, zawsze jest ono częściowo nieznane, a także może zmieniać się w czasie. Z drugiej jednak strony, dzięki podjęciu określonych działań, ryzyko można kształtować. Z punktu widzenia organizacji oznacza to konieczność stałego lub systematycznego kontrolowania ryzyka, co stanowi jeden z elementów szeroko rozumianego zarządzania ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem stanowi integralny element zarządzania każdą współczesną organizacją, który obecnie nabiera coraz większego znaczenia. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji, które traktują je jako jeden z podstawowych procesów zarządzania, zorganizowany proces rozwiązywania problemów związanych z pojawiającym się ryzykiem, proces podejmowania decyzji w zakresie wyboru zabezpieczeń adekwatnych do występujących zagrożeń, proces obejmujący identyfikację i ocenę ryzyka oraz reagowanie na nie, czy też po prostu – najogólniej – sposób funkcjonowania organizacji w warunkach niepewności (Peter-Bombik, 2018). Zarządzanie ryzykiem obejmuje kilka podstawowych etapów (nieco zróżnicowanych – w zależności od autora lub metodyki), wśród których należy wymienić przede wszystkim: identyfikację ryzyka, szacowanie (pomiar) i analizę ryzyka, reagowanie na ryzyko oraz kontrolowanie/monitorowanie procesu zarządzania ryzykiem.

Pierwszy etap, czyli identyfikacja ryzyka, zasadniczo polega na określeniu zagrożeń (lub szans) związanych z działalnością danej organizacji. Kluczowym jest ustalenie dwóch kwestii: do czego organizacja dąży i w jaki sposób zamierza to zrobić. Chodzi więc o cele i sposoby ich realizacji (narzędzia, strategię). Kiedy wiadomo, co ma zostać zrealizowane oraz jak ma to być osiągnięte, w sposób bardziej precyzyjny da się określić potencjalne zagrożenia i szanse, które mogą wystąpić w tym procesie. Efektem identyfikacji jest zebranie potencjalnych ryzyk właściwych dla organizacji, ewentualnie z dodatkowym podziałem na określone kategorie (np. ryzyka finansowe, ryzyka zasobów ludzkich). Dodatkowo na tym etapie możliwe jest – co podkreśla A. Skrzypek (2015) – określenie charakteru ryzyka ze względu na możliwość jego zmaterializowania się w stosunku do działalności organizacji (ryzyko łączne, ryzyko indywidualne).

W kolejnym etapie – mając jako punkt wyjścia zidentyfikowane i z reguły skategoryzowane ryzyka (przykładowo finansowe, ludzkie, techniczne) – należy dokonać oceny wpływu tych ryzyk na działalność organizacji (przyjęte do realizacji cele). Na etapie tym stosowane są różne techniki o charakterze jakościowym oraz ilościowym. Pozwalają one określić zarówno

prawdopodobieństwo wystąpienia określonych zdarzeń (będących przyczyną zagrożenia lub szansy), jak i oszacować potencjalne ich skutki. W efekcie analizy możliwe staje się ustalenie ryzyk istotnych dla organizacji. Dla tych ryzyk określone są odpowiednie reakcje o charakterze aktywnym i pasywnym (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Dodatkowo, wszelkie działania związane z zarządzaniem ryzykiem poddawane są stałej kontroli, która ma na celu identyfikację pojawiających się nieprawidłowości oraz nowych zagrożeń i szans.

Mówiąc o ryzyku, zwłaszcza na etapie identyfikacji i analizy, warto pamiętać, że to, czy dane ryzyko zostanie uznane przez organizację za istotne, czy nie zależy od wielu czynników, takich jak m.in. szeroko rozumiane uwarunkowania społeczno-kulturowe (wpływające na sposób postrzegania ryzyka), wcześniejsze doświadczenia organizacji, poziom tolerancji wobec ryzyka, apetyt na ryzyko, czyli skłonność do jego akceptacji, a także inne, które mogą być zarówno odmienne w przypadku poszczególnych organizacji, jak i zmieniać się w czasie w przypadku konkretnego podmiotu. Zmiana sytuacji działania każdej organizacji, uznawanej za optymalną lub bezpieczną, może zmienić się w sytuację ryzykowną głównie jako efekt bierności organizacji, czyli niepodejmowania przez organizację działań (zwłaszcza w przypadku zmian różnych uwarunkowań) lub podejmowania działań w sposób aktywny, ale nieadekwatny (zbyt ryzykowny lub zbyt asekurancki). Ryzyko może wystąpić także w sytuacjach, gdy organizacja podejmuje działania właściwe (w rozumieniu określenia celów i dążenia do ich realizacji), ale wykorzystując źle dobrane techniki i narzędzia, jak również gdy popełnia różnego rodzaju błędy, np. koncepcyjno-planistyczne, analityczne, realizacyjne i inne (Borkowski, 2014).

W efekcie, analizując aktywność poszczególnych organizacji w obszarze zarządzania ryzykiem, można wskazać na określone strategie w tym zakresie, które obejmują podejście ekspansywne – charakteryzujące się otwarciem na ryzyko i celowym podejmowaniem działań obarczonych ryzykiem, z założeniem osiągnięcia dzięki temu większych korzyści, podejście zachowawcze – które cechuje ostrożność, dopuszczająca jednak podejmowanie pewnych działań obarczonych ryzykiem, a także podejście impasywne – eliminujące działania ryzykowne (Bizon-Górecka, 2001).

Organizacje pozarządowe a ryzyko

W obecnych czasach działalność każdej organizacji w coraz większym stopniu związana jest z ryzykiem, co jest efektem przede wszystkim wzrastającej zmienności otoczenia – praktycznie każdego rodzaju. Ryzyko to traktowane jest jako niewystarczająca skuteczność działania organizacji z punktu widzenia jej celów (Zawiła-Niedźwiecki, 2013), a zarządzanie ryzykiem staje się w efekcie nieodłącznym elementem zarządzania każdą współczesną organizacją i to nie tylko zbiorem określonych czynności, ale rozbudowanym procesem. Jest to specyficzne dla organizacji każdego sektora, także społecznego, chociaż w przypadku tych właśnie organizacji zarówno świadomość, jak i określone działania w obszarze zarządzania ryzykiem, wydają się – na tle pozostałych sektorów – najmniej rozwinięte.

Organizacje pozarządowe, usytuowane pomiędzy państwem a rynkiem, „mają charakter organizacji uzupełniających, ale nie alternatywnych” (Owczarek, 2016, s. 194), w związku z czym specyfika zarządzania nimi, w tym również zarządzania ryzykiem, wynika z pewnej ich odmienności w stosunku do organizacji publicznych i prywatnych. Dość precyzyjnie pokazała to M. Stewart-Weeks, wskazując na takie cechy organizacji pozarządowych, jak: działający kapitał społeczny będący fundamentem zaufania i zdolności do wspólnego działania obywatelskiego; praktyczność; połączenie autonomii i społecznej jedności; oddolny charakter działalności poparty legitymizacją odbiorców działań, jak również sposób na wypracowanie wspólnego

dobra (Bogacz-Wojtanowska, 2006). Równocześnie inni autorzy zwracają często uwagę na dwa szczególne i w pewien sposób przenikające się obszary, którymi są ludzie i finanse. Z jednej strony funkcjonowanie organizacji pozarządowych to stan chronicznych niedoborów – tak środków finansowych, jak i ludzi w rozumieniu pracowników i/lub wolontariuszy, o różnym poziomie kompetencji (co może przełożyć się na różny poziom profesjonalizacji). Z drugiej strony to ciągle balansowanie pomiędzy pozyskiwaniem funduszy a misją oraz związaną z nią pasją i energią do działania (Allison, Kaye, 2001). Może to stanowić źródło licznych napięć, ponieważ pozyskiwanie funduszy, rozumiane jako bieżące starania o zabezpieczenie bytu organizacji, często nie idą w parze z „misyjnością” organizacji, znajdującą swój wyraz w przekonaniu o „nadrzędności celów nad zyskiem” (Reichel, 2018).

Ponieważ, co zauważył P. Drucker, „zarządzanie jest specyficzną i wyróżniającą cechą każdej organizacji” (2000, s. 9), nie da się dokonać bezpośredniego przeniesienia narzędzi i technik stosowanych w obszarze zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych i prywatnych do organizacji pozarządowych. Niemniej jednak, podejmując próbę zidentyfikowania podstawowych ryzyk występujących w działalności organizacji społecznych, słusznym wydaje się dokonać pewnej implementacji części ryzyk właściwych dla innych sektorów. W przypadku organizacji publicznych podyktowane jest to przede wszystkim charakterem działania (realizacja zadań ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb publicznych) oraz brakiem nastawienia na zysk. Z drugiej strony w obszarze zarządzania organizacjami społecznymi coraz więcej rozwiązań jest przejmowanych z sektora biznesowego, zwłaszcza w obszarach zarządzania strategicznego, przywództwa czy marketingu.

Do głównych kategorii ryzyka występującego w organizacjach pozarządowych – według J. Domańskiego (2014) – zaliczyć można ryzyko finansowe, ryzyko personelu (wolontariuszy), ryzyko operacyjne, ryzyko współpracy, ryzyko prawne i ryzyko zewnętrzne. Przeprowadzone przez autora badania pokazują, że główne zagrożenia dla własnej działalności organizacje upatrują w obszarze finansowym, co związane jest m.in. z uzależnieniem się niewielkiej ilości źródeł finansowania, brakiem płynności finansowej, zadłużeniem, wykorzystaniem środków finansowych niezgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, a także brakiem stałych źródeł zasilania finansowego. W obszarze tym można zauważyć pewną analogię do ryzyk właściwych dla sektora publicznego, wśród których wymienia się głównie ryzyko związane z bieżącym funkcjonowaniem, w tym z planowaniem, sprawozdawczością oraz rachunkowością (Postuła, 2013).

Osobną kategorię – niezmiernie ważną w przypadku organizacji pozarządowych – stanowi ryzyko zasobów ludzkich, gdyż kapitał ludzki jest jednym z podstawowych zasobów każdej współczesnej organizacji. Jego niedobór lub problemy z właściwym wykorzystaniem mogą w istotny sposób wpłynąć na jakość działania organizacji (świadczenie usług, dostarczanie określonych dóbr). Ryzyko personalne związane jest zasadniczo z występowaniem negatywnych zdarzeń w wyniku podejmowania decyzji personalnych, tak o charakterze subiektywnym, jak i obiektywnym, a także skutków tych zdarzeń dla właściwego funkcjonowania organizacji (Rutka, Czerska, 2006). W przypadku organizacji pozarządowych główne zagrożenia w tym obszarze związane są z rotacją członków i pracowników organizacji (w tym wolontariuszy) oraz efektami niewłaściwych działań tych osób, mogącymi rzutować na reputację organizacji.

Reputacja w działaniu organizacji odgrywa niezmiernie istotną rolę, ponieważ działają one dla ludzi, ale także w oparciu o ludzi. Oparcie działalności na ludziach oznacza z jednej strony faktyczne wykorzystanie zasobów ludzkich (członkowie, wolontariusze), pozwalające na podejmowanie określonych zadań, ale z drugiej wykorzystanie zasobów finansowych osób, skłonnych wspierać działalność organizacji. Bardzo ważnym w tym obszarze wydaje

się być zaufanie, reputacja i wizerunek organizacji, swoista „marka”, wypracowywana często przez długie lata. Zarówno wizerunek, jak i reputacja mogą być traktowane jako obraz organizacji w świadomości adresatów (Witek-Hajduk, 2011). Jak zauważają A. Olejniczak i R. Barański, „kształtowanie obrazu organizacji w oczach środowiska lokalnego (regionu) posiada (...) kluczowe znaczenie dla powodzenia planowanych i podejmowanych inicjatyw” (2013, s. 279). Decyduje bowiem o zdolności przyciągania i utrzymywania współpracowników, partnerów, w tym darczyńców. Jak wskazują niektórzy autorzy, reputacja wpływa także na relacje z organami regulacyjnymi, społecznością lokalną, grupami nacisku, mediami (Skowron, 2014), czyli staje się czynnikiem swoistego „być albo nie być” organizacji. Automatycznie więc ryzykiem, które dla organizacji społecznych może okazać się istotnym, staje się ryzyko utraty reputacji. Może być ono definiowane jako różnica pomiędzy oczekiwaniami interesariuszy względem organizacji a jej faktycznym działaniem, w tym również poziomem zaspokojenia potrzeb interesariuszy (CIMA – The Chartered Institute of Management Accountant, 2007).

Organizacje społeczne funkcjonują w otoczeniu, które podlega zmianom m.in. o charakterze polityczno-prawnym. Poszczególni decydenci (o różnych orientacjach politycznych) mogą mieć bowiem odmienne podejście do działalności organizacji pozarządowych. Z jednej strony mogą być one traktowane jako znaczący element państwa demokratycznego, fundament społeczeństwa obywatelskiego czy też gwarant sprawniejszego identyfikowania i rozwiązywania problemów społecznych, głównie poprzez realizację części zadań publicznych. Z drugiej jednak strony mogą – w pewnych okolicznościach – stać się sektorem „wrogim”, zwłaszcza gdy podejmują działania kontrolujące władze publiczne, co prowadzić może do podejmowania prób ograniczania ich aktywności. Sytuacja taka dotyczyć może zwłaszcza organizacji silnie powiązanych (głównie finansowo) z sektorem publicznym, dla których brak publicznych źródeł finansowania jest równoznaczny ze znacznym zmniejszeniem zakresu lub nawet zaprzestaniem działalności. Określona polityka względem organizacji przekłada się z reguły na zmiany w prawodawstwie, w związku z czym oprócz ryzyka stricte politycznego, może pojawić się także ryzyko prawne (ryzyko regulacji). W przypadku organizacji pozarządowej mogą wystąpić także problemy z interpretacją przepisów (ryzyko błędnej wykładni przepisów).

Biorąc pod uwagę specyfikę działania organizacji społecznych (konkretny, a nie anonimowy odbiorca, zaspakajanie często podstawowych potrzeb, rozwiązywanie problemów społecznych, działanie w środowisku lokalnym), wśród potencjalnych ryzyk związanych z aktywnością tych organizacji można wymienić także ryzyko moralne, nazywane niepewnością subiektywną. Jego cechą charakterystyczną, co wskazuje m.in. T. Gospodarek (2014), jest niemożność zastosowania w procesie podejmowania decyzji odpowiednich zasad moralnych (wybór tzw. „mniejszego zła”).

Zidentyfikowane ryzyka wydają się być typowe dla większości organizacji pozarządowych, przy czym możliwość faktycznego zmaterializowania się czy też dotkliwość jest uzależniona od specyfiki organizacji, m.in. jej wielkości, formy organizacyjno-prawnej, „pozycji”, zakresu działania lub sposobu finansowania, także w rozumieniu charakteru środków i stabilności finansowej.

Wśród polskich organizacji pozarządowych warto zwrócić uwagę na niewielką liczebnie (obecnie mniej niż 30 organizacji), ale dość specyficzną grupę, którą tworzą fundusze lokalne. Organizacje te pojawiły się w Polsce pod koniec lat 90. XX wieku jako próba przetransponowania na grunt polski amerykańskich organizacji filantropijnych. W przypadku polskiej organizacji działają zarówno jako stowarzyszenia, jak i fundacje, a ich głównym celem jest działalność na rzecz poprawy jakości życia określonej społeczności. Drugim charakterystycznym elementem funduszy lokalnych jest gromadzenie kapitału żelaznego (było to zresztą warunkiem powstania poszczególnych funduszy). Kapitał żelazny to środki gromadzone przez organizację po to,

aby przynosiły zyski i mogły służyć w przyszłości do finansowania celów organizacji¹. Są to środki o charakterze nienaruszalnym, co w praktyce oznacza brak możliwości bieżącego ich wykorzystywania – w rozumieniu kapitału a nie pochodzących z niego zysków (Gałązka, 2005). Kapitał żelazny traktowany jest jako wyjściowy kapitał inwestycyjny organizacji, który ponadto pozwala na zbudowanie trwałej stabilności finansowej, także poprzez uniezależnienie się od innych, często ograniczonych lub uzależnionych od uwarunkowań politycznych, źródeł finansowania. Charakteryzując fundusze lokalne należy podkreślić również, że w swoim środowisku (zasięg ich działania nie przekracza obszaru województwa) funkcjonują one z reguły jako organizacje-liderzy, którzy aktywizują społeczność lokalną (indywidualne osoby, organizacje lokalne), a także wspierają ich działalność, propagując kulturę dobroczynności, zwłaszcza w wymiarze lokalnym.

Ryzyko w działalności funduszy lokalnych – badania własne

Aby odpowiedzieć na pytania, czy i ewentualnie, w jaki sposób zarządzają ryzykiem fundusze lokalne, przeprowadzono badania w trzech polskich funduszach. Sformułowano trzy podstawowe pytania badawcze, dotyczące postrzegania ryzyka przez fundusze lokalne (w osobach liderki), identyfikacji tego ryzyka, jak również sposobów reagowania. Strategia badawcza wykorzystana na potrzeby niniejszego artykułu ma charakter empiryczny i oparta została na metodzie wielokrotnego studium przypadku. Przyjęto, że – przy relatywnie niewielkiej liczbie funduszy lokalnych w Polsce – badania w trzech organizacjach tego typu będą reprezentatywne. Badane fundusze, poza lokalizacją (położone są w różnych częściach Polski), wykazują kilka wspólnych cech, do których zaliczyć można przede wszystkim: okres działalności (ok. 20 lat), lokalizację (niewielkie miejscowości) oraz lidera-kobietę (co jest typowe dla większości organizacji tego typu w Polsce). Z liderkami, stojącymi na czele wybranych organizacji, w latach 2018 i 2019 przeprowadzono pogłębione wywiady (wybrane cytaty zostały przedstawione w opracowaniu), które pozwoliły na sformułowanie określonych wniosków, zaprezentowanych w dalszej części.

Zastanawiając się nad występowaniem ryzyka w organizacjach pozarządowych, liderki zauważyły, że jest ono elementem integralnym działalności, także funduszu lokalnego, ale też warunkiem rozwoju. Oznacza to więc traktowanie ryzyka nie tylko w kategoriach zagrożeń (choć w wywiadach przy identyfikacji pojawiały się tylko obszary problemowe), lecz również jako potencjalnych szans.

„Musimy podejmować ryzyko. W organizacjach pozarządowych wszystko związane jest z ryzykiem, ale z drugiej strony nie można być kreatywnym i skutecznym jeżeli się tego ryzyka nie podejmuje”.

Podejmując próbę zdefiniowania i zidentyfikowania ryzyka w działalności funduszu lokalnego, wszystkie liderki badanych organizacji wskazywały przede wszystkim na określone obszary problemowe w działalności organizacji. Do podstawowych obszarów obarczonych ryzykiem zaliczone zostały takie obszary, jak: ludzie, finanse, reputacja i uwarunkowania zewnętrzne, przede wszystkim w rozumieniu obowiązującego prawa.

Ryzyko ludzkie, wymienione jako pierwsze, wynika przede wszystkim ze specyfiki funduszy, które działają w określonej społeczności i dla tej społeczności. Ludzie są podstawą, motorem napędowym i celem działania funduszu lokalnego. Ludzie są ważni zarówno jako odbiorcy określonych działań i usług, jako współpracownicy, z którymi liderki działają, jak

¹ *Elementarz III sektora* (s. 68), A. Gałązka (red.), 2005, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

też darczyńcy i osoby wspierające, bez których niemożliwe byłyby jakiekolwiek działania. Z każdą z tych grup (może w najmniejszym stopniu z pierwszą) wiążą się określone ryzyka, gdyż „bez ludzi nie ma funduszu”. Istotnym elementem działalności każdego funduszu jest fundraising, który wymaga pracy – „solidnej, ciągłej, dokładnej i uporządkowanej”. To budowanie i utrzymywanie relacji z ludźmi.

„Fundusz lokalny to specyficzny rodzaj organizacji. To wielka filantropia i relacje z ludźmi, które trzeba zbudować i o które trzeba dbać”.

Wśród osób powiązanych z funduszem lokalnym, ważną grupę – zdaniem liderki – stanowią współpracownicy, z reguły pełni pasji, zaangażowani, ale którzy często – ze względu na różne ograniczenia – nie wiążą się z organizacją na dłuższy okres.

„Ludziom coraz mniej się chce pracować społecznie. Mają coraz mniejszą potrzebę partycypacji. Ludzi w coraz mniejszym stopniu interesuje dobro wspólne”.
„Społeczników jest coraz mniej”.

Problemem, który w praktyce jest udziałem wielu organizacji pozarządowych, jest trudność z utrzymaniem wartościowych współpracowników i ich rotacja. Trzeba jednak podkreślić, że rozmówczynie rozumieją tę sytuację. Mają świadomość, że inaczej działają osoby młode, często niemające żadnych zobowiązań, a inaczej jednostki, które planują założyć lub mają rodziny, a którym organizacje nie są w stanie zaoferować atrakcyjnych warunków zatrudnienia.

„Mało płacimy. Trudno zniwelować różnice w stosunku do organizacji prywatnych, kształcimy, nauczamy ludzi, poświęcamy swój czas, a oni, gdy się już nauczą, pod byle pretekstem odchodzą”.
„Ludzie chcą zarabiać pieniądze, a NGOs tego nie gwarantują”.

Finanse to kolejny obszar w działalności funduszy lokalnych obarczony ryzykiem, choć organizacje te dysponują kapitałem żelaznym, dającym im pewną stabilność finansową, co podkreślają wszystkie rozmówczynie. Niemniej jednak każda z organizacji podejmuje nieustanne działania, zmierzające do pozyskania nowych źródeł finansowania.

„Ważna jest dywersyfikacja i małe powiązanie z sektorem publicznym”.
„Problem istotny to finanse. Panuje jakieś takie przekonanie, że skoro dobroczynność, to powinno się żyć powietrzem”.

Trzecią grupą zagrożeń, które zidentyfikowały liderki badanych organizacji, stanowią zagrożenia mające swoje źródło w uwarunkowaniach zewnętrznych, przede wszystkim o charakterze prawnym. W odczuciu rozmówczyń w obecnych czasach można zauważyć postępujące ograniczanie działań sektora społecznego, zwiększenie kontroli, jak i – coraz bardziej odczuwalne – preferowanie przez publicznych decydentów organizacji pozarządowych o konkretnym profilu tak działalności oraz sympatii politycznej.

„Obecnie różne kampanie idą w stronę pokazania NGOs jako zagrożenia dla obecnie rządzących”.
„Problemem są kontrole, właściwie bezustanne i związana z tym biurokracja”.

To wszystko rzutuje na społeczny odbiór organizacji i związane jest z kolejnym zidentyfikowanym ryzykiem, istotnym z punktu widzenia funduszu lokalnego, którym jest ryzyko reputacji.

„Ludzie tracą zaufanie do NGOs”.

„Największe ryzyko w naszej działalności to stracić zaufanie ludzi. Działanie funduszu polega na tym że grupujesz ludzi i razem z nimi robisz coś dobrego. Jeżeli tracisz ich zaufanie, to po prostu cię nie ma”.

Każda z liderek, przedstawiając historię swojej organizacji, zwracała uwagę na poświęconą pracę i czas, który musiał upłynąć, aby społeczność lokalna zaczęła doceniać działalność funduszu. Działania podejmowane w tym obszarze to przede wszystkim ciągle informowanie (zdaniem jednej z liderek „największym wrogiem człowieka jest niewiedza”), pokazywanie i przekonywanie, że organizacja działa na rzecz wspólnego dobra, ale także na rzecz konkretnej społeczności (środki przekazane funduszowi są wydatkowane lokalnie), transparentność, budowanie i utrzymywanie relacji zarówno z odbiorcami, jak i darczyńcami. Liderki mają świadomość, że reputacja nie jest czymś danym raz na zawsze i wymaga nieustannej troski i zabiegania.

„Bardzo zabiegamy, aby ludzie widzieli, co robimy. Żeby widzieli, że wszystko idzie dla społeczeństwa”.

„Ważne, żeby nie zrobić żadnego głupstwa”.

Reasumując, warto podkreślić, że żadna z rozmówczyń nie zdecydowała się na ustalenie jakiegokolwiek hierarchii w grupie zidentyfikowanych ryzyk, traktując je łącznie jako pewne typowe zagrożenia bądź ograniczenia działalności funduszu, które jednak są ze sobą ściśle powiązane, przez co traktowanie ich w sposób wyizolowany staje się bardzo problematyczne. Zdaniem liderek nie ma możliwości oddzielenia od siebie głównych filarów funduszy lokalnych, którymi są kapitał społeczny i kapitał finansowy. Przykładowo, istotnym elementem ryzyka ludzkiego jest zmniejszenie poziomu zaufania, co z kolei wiąże się z reputacją, której utrata może przełożyć się na zmiany w poziomie finansowania organizacji etc.

„To wszystko trzeba budować równolegle. Nie budujesz – ponosisz ryzyko”.

Podsumowanie

Pomimo świadomości ryzyka i znajomości głównych obszarów nim obarczonych, w przypadku funduszy lokalnych trudno mówić o zarządzaniu ryzykiem w rozumieniu wyodrębnionego procesu, sformalizowanego zestawu działań etc. Liderki organizacji, ze względu na długoletnie doświadczenie, pewne działania podejmują w sposób automatyczny, ale też intuicyjny (np. dywersyfikacja źródeł finansowania, stała praca i budowanie relacji z darczyńcami), bez specjalistycznego nazywania tych działań lub tworzenia określonych procedur. Jak twierdzą, próbują się po prostu dopasować do rzeczywistości. Warto w tym miejscu podkreślić, że działalność funduszy lokalnych jest dość specyficzna, przez co nie tyle wolna od ryzyka, gdyż taka być nie może, ale raczej ukierunkowana na jego eliminację lub osłabienie. Oznacza to głównie niepodjęwanie działań potencjalnie obarczonych ryzykiem, ponieważ – jak twierdzą liderki – fundusze lokalne to nie jest miejsce i przestrzeń na działania ryzykowne.

Bibliografia

- Allison, M., Kaye J. (2001). Eight Characteristics of Nonprofit Organizations. *Compass Point Nonprofit Services*.
- Bizon-Górecka, J. (red.). (2001). *Strategie zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie – problemy na progu XXI wieku*. Bydgoszcz: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Bogacz-Wojtanowska, E. (2006). *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Borkowski, J. (2014). *Rozważania o zagrożeniach*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Corporate reputation: perspectives of measuring and managing a principal risk*. June 2007, London: CIMA – The Chartered Institute of Management Accountant.
- Domański, J. (2014). *Zarządzanie ryzykiem w organizacjach non profit*. Warszawa: Wolters a Kluwer business.
- Drucker, P. (2000). *Zarządzanie w XXI wieku*. Warszawa: MUZA SA.
- Gałązka, A. (red.). (2005). *Elementarz III sektora*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gospodarek, T. (2014). *Zarządzanie dla racjonalnego menedżera*. Warszawa: Difin SA.
- Olejniczak, A., Barański, R. (2013). *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Owczarek, B. (2016). Problemy w zarządzaniu organizacją pozarządową na przykładzie Karkonoskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych. *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu*, 39(3), 193-207.
- Peter-Bombik, K. (2015). Kapitał żelazny i filantropia – podstawy długofalowej stabilności organizacji pozarządowej na przykładzie funduszy lokalnych. *Trzeci Sektor*, 36(3), 21-31.
- Peter-Bombik, K. (2018). Risk management in public organizations. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie*, 42, 75-83.
- Postuła, M. (2013). Aspekty zarządzania ryzykiem finansowym w sektorze publicznym w odniesieniu do tego procesu w przedsiębiorstwie. W: J. Turyna, J. Rak (red.), *Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych. Ryzyko w rachunkowości i zarządzaniu finansami* (s. 525-538). Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Reichel, J. (2018). *Sukcesja stanowisk kierowniczych w organizacjach pozarządowych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rutka, R., Czerska M. (2006). Ryzyko ewaluacyjne w zarządzaniu personelem w badanych urzędach miasta. W: A. Stabryła (red.), *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym. Tom 2* (s. 199-213). Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Skowron, P. (2014). Ryzyko utraty reputacji przedsiębiorstwa. W: E. Skrzypek (red.), *Innowacje i ryzyko w nowej gospodarce* (s. 261-274). Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Skrzypek, A. (2015). Ryzyko jako proces w organizacji funkcjonującej w zmiennym otoczeniu. W: E. Skrzypek (red.), *Ryzyko w organizacji: Aspekty teoretyczne i praktyczne* (s. 69-86). Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Staniec, I. (2011). *Uwarunkowania skuteczności zarządzania ryzykiem w organizacjach*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Tworek P. (2018). *Dojrzałość zarządzania ryzykiem w publicznych organizacjach wykonawstwa budowlanego*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Witek-Hajduk, M.K. (2011). *Zarządzanie silną marką*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zawiła-Niedźwiecki, J. (2013). *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnieniu ciągłości działania organizacji*. Kraków-Warszawa: edu-Libri.

Tomasz ZACŁONA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

ZARZĄDZANIE INSTRUMENTEM KSZTAŁTOWANIA WIZERUNKU SZKOŁY WYŻSZEJ

Streszczenie

W świetle analizy wybranej polskiej i światowej literatury w artykule opisano czynniki kształtowania się wizerunku szkoły wyższej oraz instrumenty jego kreowania. W tekście zdiagnozowano m.in. utrudnienia tego procesu, wynikające głównie z izomorfizmu (dużego podobieństwa organizacyjnego) uczelni oraz uwarunkowań prawnych, w jakich one funkcjonują, wskazano na zarządzanie jako instrument kształtowania wizerunku oraz przedstawiono czynniki kreowania się image'u szkół wyższych, a także zaprezentowano wybrane strategie kreowania wizerunku, jakie mogą implementować podmioty działające w przestrzeni edukacji wyższej.

Słowa kluczowe: szkoły wyższe, uczelnie, wizerunek, kształtowanie wizerunku, zarządzanie.

MANAGEMENT AS AN INSTRUMENT FOR CREATING A UNIVERSITY IMAGE

Summary

The article, based on selected Polish and world literature, describes the factors shaping the image of a university. In the text, the author has diagnosed, among other impediments of this process resulting from the isomorphism of the university, legal conditions in which they function. Management was presented as a foundation for shaping the image as well as the areas of its creation. The author also discussed the selected strategies for shaping the image that entities managing higher education sector may implement.

Key words: universities, image, shaping the image, management.

Wprowadzenie

Wizerunek organizacji jest przez Autora rozumiany jako holistyczny, zmienny, ale zarazem w miarę trwały obraz, zbiór przekonań, myśli, wrażeń, spostrzeżeń i wyobrażeń, jakie jednostka lub konkretna grupa interesariuszy posiada o tej organizacji. Niewątpliwie kształtowanie się wizerunku organizacji jest determinowane różnorodnymi czynnikami. Z jednej strony o tworzącym się wizerunku decydują czynniki zależne od organizacji, czyli podejmowane przez nią działania w zakresie kształtowania jej tożsamości i komunikacji. Z drugiej strony wpływają na niego czynniki niezależne od niej, tj. psychologiczne procesy związane z postrzeganiem i oceną jej działań, czyli tzw. *społeczny rezonans* (Wojcik, 2005, s. 42). Jedną z fundamentalnych cech wizerunku organizacji jest jego nieuchronność. Oznacza ona istnienie wizerunku niezależnie od tego, czy organizacja chce, czy nie chce go kształtować. Z tego też względu w niniejszym artykule dokonano rozróżnienia pojęć: „kształtowania” (inaczej „kreowania”) od „kształtowania się wizerunku” organizacji. Za *kształtowanie/kreowanie wizerunku* przez organizację rozumie się wykorzystywanie: instrumentów, metod, procesów, strategii, koncepcji, procedur i narzędzi oraz funkcji zarządzania, w celu tworzenia i utrzymywania odpowiedniego wizerunku tej organizacji (por. Tarczydło, 2013). Za *kształtowanie się wizerunku* organizacji przyjmuje się tworzenie się jej obrazu w umysłach interesariuszy.

Celem poniższego artykułu jest identyfikacja i charakterystyka czynników mających wpływ na kształtowanie się wizerunku szkoły wyższej. Przyjętą metodą badawczą jest krytyczna i refleksyjna analiza wybranego naukowego piśmiennictwa, poświęconego zagadnieniom kształtowania wizerunku uczelni oraz roli zarządzania w tym procesie. Nie jest to zadanie proste, ponieważ istnieje niewielka liczba publikacji opisujących zagadnienie kształtowania się wizerunku szkół wyższych, dlatego pomocne w rozważaniach nad omawianym zagadnieniem stały wybrane publikacje, koncentrujące się na kształtowaniu wizerunku organizacji.

1. Zarządzanie jako czynnik kształtowania się i instrument kreowania wizerunku

Bazując na opinii K. Wojcik, można założyć, że uczelnia może wpływać na swój wizerunek przez rekonfigurację i modelowanie samej siebie oraz właściwe komunikowanie się z otoczeniem za pomocą różnorodnych podsystemów komunikacyjnych (Założna, 2010). Wydaje się więc uzasadnioną opinią, że tożsamość uczelni i zmiany w jej zakresie są kluczowymi czynnikami, wpływającymi na kształtowanie jej wizerunku. Wniosek ten skłania do twierdzenia, że działania te są immanentnie powiązane z procesem zarządzania i wymagają podejmowania świadomych działań strategicznych w tym zakresie. Oznacza to, że zarządzający uczelnią, którzy chcą efektywnie kształtować jej wizerunek, powinni uwzględnić działania w tym zakresie w tzw. wewnętrznej strukturze zarządzania – *internal governance and management structures* (Kohler, Huber, 2006, s. 38). Przez Z. Pierścionka została ona zdefiniowana jako podstawowa cecha systemu zarządzania, oznaczająca *określoną konfigurację systemu zarządzania, a więc sposób uporządkowania kierowników i zespołów zarządzających*, a także ich kompetencji i obowiązków oraz ich wzajemnych powiązań między nimi i otoczeniem organizacji (2007, s. 13). Struktura zarządzania pokazuje więc, w jaki sposób komunikują się interesariusze organizacji (w szczególności interesariusze wewnętrzni): kto przed kim odpowiada, za co jest odpowiedzialny i jak jest rozliczany (por. *Zarządzanie szkolnictwem...*, 2009). W takim ujęciu struktura zarządzania jest bliskoznaczna strukturze organizacyjnej, jednak nie są to pojęcia tożsame. Wynika to z podejścia, które definiuje strukturę zarządzania jako zbiór instrumentów, metod i technik z uwzględnieniem występujących pomiędzy nimi powiązań i zależności (Fudaliński, 2010). Oznacza to, że może być rozumiana jako uporządkowanie składników zarządzania z określeniem ich relacji, aby tworzyły spójną całość (systemu), pozwalającą na osiągnięcie celów organizacji (*Słownik zarządzania kadrami*, 2005). Struktura zarządzania może być opisywana w trzech perspektywach:

- prawnej;
- organizacyjnej;
- instrumentalnej.

Ujęcie prawne odpowiada zakresowi odpowiedzialności osób zarządzających, zgodnemu z działającymi w organizacji regulacjami oraz zasadami podejmowania decyzji i delegowania uprawnień. Ujęcie organizacyjne to zakres odpowiedzialności osób, zespołów i komórek organizacyjnych, realizujących poszczególne zadania (por. Idziak). Perspektywa instrumentalna odpowiada strukturze wykorzystywanych w organizacji instrumentów zarządzania: procesów, narzędzi i procedur implementowanych przez osoby, zespoły i komórki organizacyjne (przykład takiego podejścia można znaleźć w publikacji Płaczek, 2014). Należy więc przyjąć, że struktura zarządzania to struktura organizacyjna ze spójnym systemem instrumentów zarządzania.

Odnosząc się do organizacji, jakimi są szkoły wyższe, E. Janczyk-Strzała (2013) wskazała na strukturę obszarów zarządzania uczelnią, do której na poziomie strategicznym i operacyjnych zaliczyła: personel, finanse, dydaktykę, wychowanie, marketing oraz sprawy organizacyjno-

-gospodarcze. Należy jednak zauważyć, że struktura zarządzania w szkołach wyższych jest do pewnego stopnia uregulowana przepisami prawa (por. Valla i in., 2011). Z jednej strony są to uregulowania zewnętrzne, do których zaliczyć należy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a z drugiej uregulowania wewnętrzne, których głównym dokumentem jest statut uczelni, określający m.in. jej jednoosobowe i kolegialne organy, a także ich uprawnienia i tryb powoływania. Zewnętrzne uregulowania prawne, kształtujące strukturę zarządzania uczelni, są na tyle elastyczne, że pozwalają na wewnętrzne uregulowania w zakresie wyznaczenia osób, zespołów lub komórek organizacyjnych z przypisaniem im obowiązków, odpowiedzialności za kształtowanie wizerunku szkoły wyższej.

2. Strategia zarządzania wizerunkiem elementem struktury zarządzania organizacją

Jak podkreśla S. Dudek-Mańkowska (2011), integracja kształtowania wizerunku z zarządzaniem obliguje do przygotowania zgodnej z ogólną strategią rozwoju organizacji szczegółowej strategii, koordynującej wszystkie działania w tym zakresie. Strategia zarządzania własnym wizerunkiem powinna możliwie precyzyjnie określić miejsce kształtowania wizerunku w wewnętrznej strukturze zarządzania szkołą wyższą. Bazując na koncepcji strategicznego zarządzania wizerunkiem E. Glińskiej (por. 2008), należy zauważyć, że strategia zarządzania własnym wizerunkiem powinna:

- określać procedury i narzędzia badania i identyfikacji wizerunku szkoły wyższej w jej otoczeniu, wraz z określeniem tego wizerunku w momencie przygotowywania strategii;
- wskazać adresatów działań wizerunkotwórczych;
- sprecyzować, jaki jest docelowy wizerunek szkoły wyższej;
- wybrać odpowiednie instrumenty, umożliwiające osiągnięcie zamierzonego celu wizerunkowego;
- wyznaczyć osoby i komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację konkretnych zadań;
- wskazać procedury implementacji wybranych instrumentów oraz określić sposób realizowania zaplanowanych działań;
- precyzować procedury oraz narzędzia monitoringu i ewaluacji podejmowanych działań wizerunkotwórczych oraz uzyskiwanych efektów w tym zakresie;
- określić standardy i procedury zarządzania sytuacją kryzysową.

Przygotowanie strategii zarządzania wizerunkiem własnym przez uczelnię wymaga odpowiedzi na pytania:

- Jaki jest obecny wizerunek uczelni w jej otoczeniu, w rozbiciu na poszczególne grupy interesariuszy?
- Jaki jest wizerunek, który szkoła wyższa chciałaby posiadać?
- Jakimi środkami i zasobami uczelnia dysponuje w celu efektywnego kształtowania własnego wizerunku?

Aby określić aktualny wizerunek, uczelnia może przeprowadzić audyt wizerunkowy. Jest on zintegrowanym systemem oceny wizerunku i efektywności jego zarządzania, pozwalającym na (Šmaizien, Oržekauskas, 2006):

- pomiar wizerunku uczelni i jego ocenę;
- określenie obecnych i możliwych do zaistnienia w przyszłości problemów związanych z kształtowaniem wizerunku;
- zbadanie procesu zarządzania wizerunkiem implementowanego w szkole wyższej;
- przygotowanie rekomendacji do dalszych działań kształtujących wizerunek.

Pierwszym etapem audytu wizerunkowego jest określenie najważniejszych grup interesariuszy uczelni, mających największy na nią wpływ obecnie i w przyszłości (Ibidem). Drugim jest zdefiniowanie pożądanego profilu wizerunku szkoły wyższej we wszystkich istotnych dla niej wymiarach, do czego może posłużyć dyferencjał semantyczny, złożony z przeciwstawnych wyrażeń określających uczelnię, jako np. organizację elitarną albo masową (Ibidem). Dyferencjał semantyczny służy także do diagnozowania wizerunku uczelni w różnych grupach interesariuszy. Przygotowanie narzędzia powinno rozpoczynać się od określenia ważnych wymiarów, czyli cech szkoły wyższej, które są płaszczyznami tworzonego wizerunku. Do zdiagnozowanych wymiarów przypisuje się następnie dwubiegunowe przymiotniki wraz ze skalą między nimi. Kolejnym etapem jest formalne przygotowanie narzędzia badawczego i zebranie danych, które powinny być pozyskane w grupie zarządzających szkołą wyższą w celu określenia pożądanego profilu wizerunku, a także w określonych wcześniej najważniejszych grupach interesariuszy, aby porównać obecny wizerunek z obrazem pożądanym (Ibidem). Kolejnym etapem jest analiza zebranego materiału i określenie rozbieżności, czyli luk pomiędzy wizerunkiem pożądanym a rzeczywistym w badanych wymiarach. Jak sugerują I. Šmažien i P. Oržekauskas (Ibidem), każda z luk powinna być rozważona pod kątem odpowiedzi na pytania:

- Jak jej usunięcie wpłynie na ogólny wizerunek szkoły wyższej?
- Jaka jest najlepsza strategia wdrażania zmiany w celu jej usunięcia?
- Jakie są koszty jej usunięcia?
- Jak długo potrwa jej zniwelowanie?

Dyferencjał semantyczny powinien być dodatkowo poparty analizą SWOT wizerunku szkoły wyższej, co zwiększa szansę na podejmowanie właściwych działań wizerunkotwórczych. Audyt wizerunkowy powinien kończyć się raportem zawierającym rekomendację dla osób zarządzających w kwestii instrumentów i ich implementacji, a także możliwych wariantów budowania wizerunku wraz ze wskazaniem tego najbardziej optymalnego ze względu na cele i uwarunkowania, w jakich znalazła się dana uczelnia.

3. Strategie i czynniki kształtowania wizerunku szkoły wyższej

G.M. Zinkhan, J. Ganesh, A. Jaju i L. Hayes (2001) zaproponowali cztery podstawowe strategie budowania wizerunku, które można odnieść do szkoły wyższej:

- 1) tworzenie wizerunku w oparciu o jedną kluczową cechę, istotną dla wszystkich grup interesariuszy;
- 2) konstruowanie jednolitego wizerunku organizacji w oparciu o pożądane atrybuty przez najważniejsze dla organizacji grupy otoczenia;
- 3) tworzenie obrazu organizacji, łączącego dwa lub więcej istotnych dla otoczenia atrybutów;
- 4) budowanie wielowymiarowego wizerunku, opartego na różnorodnych cechach skierowanych do rozmaitych grup interesariuszy.

Wybór jednego z nich powinien być poprzedzony analizą oczekiwań i postrzegania szkoły wyższej w głównych grupach jej interesariuszy. Niezależnie jednak od wyboru jednego z wymienionych wariantów, kształtowanie wizerunku musi opierać się na realnie istniejących atrybutach, tworzących określoną tożsamość szkoły wyższej. Z tego też względu uczelnia powinna najpierw zdefiniować swoją istotę (*essence*), wskazując, czym i kim jest pod względem cech i wartości (Wæraas, Solbakk, 2009). Wielu badaczy jest przekonanych, że istnieje coś, co jest esencją, fundamentem lub inaczej wiązką cech charakterystycznych danej organizacji. Może ona być określona (opisana) w kategoriach podstawowych cech (*essential characteristics*),

tożsamości (*identity*), kluczowych wartości (*core values*¹) lub pozycji wyjściowej danej organizacji (*common starting points*²), zakłada się również, że istnieje ona jako empiryczny fakt, który organizacja jest w stanie zidentyfikować (Ibidem).

Wyniki przeprowadzonych przez S.W. Alessandri, S. Yanga i D.F. Kinseya (2006) badań dają pewne sugestie w kwestii wykorzystywania atrybutów tożsamości w procesie kreowania wizerunku uczelni. Wskazują, że skuteczniejszą strategią budowania wizerunku jest wykorzystanie różnorodnych elementów tożsamości w obszarze różnych grup otoczenia. Jest to wynikiem tego, że kształtowanie własnej tożsamości jest procesem zależnym od specyfiki organizacji, jakimi są szkoły wyższe, a także przyjętego w nich paradygmatu zarządzania przy uwzględnieniu społecznych oczekiwań interesariuszy (Steiner, Sundstrom, Sammalisto, 2013). Należy jednak zważyć, że obecnie dużym wyzwaniem dla uczelni jest równoważenie potrzeby dostosowania się do oczekiwań interesariuszy przy zachowaniu własnej tożsamości i charakteru (Stensaker, 2007). Dodatkową przeszkodą na drodze do efektywnego budowania wizerunku szkoły wyższej jest jej organizacyjna złożoność i specyfika usługi edukacyjnej. Aby kształtowanie wizerunku uczelni było efektywne, musi być akceptowane przez większość pracowników, którzy powinni utożsamiać się z uczelnią i postępować zgodnie z przyjętą wizją rozwoju, manifestując jej kluczowe wartości (por. Wæraas, Solbakk, 2009). Uczelnia powinna więc kształtować swój pozytywny wizerunek poprzez (Polat, 2011):

- zatrudnianie wysoko wykwalifikowanej kadry akademickiej, akceptującej więźkę kluczowych wartości danej uczelni;
- poprawę jakości programów kształcenia i świadczonych usług.

P.O. Duarte, H.B. Alves, M.B. Raposo (2010), dokonując przeglądu literatury związanej z kształtowaniem wizerunku, wskazali na różnorodne obszary rzutujące na powstawanie wizerunku uczelni, do których zaliczyli: etos akademicki, działalność studencką, zadowolenie absolwentów z uzyskanego wykształcenia, efekt kraju pochodzenia, osiągnięcia badawcze, wkład w rozwój kultury i lokalnej społeczności, życie studenckie, udogodnienia, infrastrukturę dydaktyczną, osiągnięcia sportowe studentów, jednorodność populacji studenckiej, reputację akademicką, koszty studiowania, wielkość instytucji, lokalizację i wygląd budynków, zakres oferty kształcenia, jakość kadry akademickiej, przyznawane studentom dotacje i stypendia, morale kampusu, uzdolnienia studentów, działania realizowane na rzecz społeczności lokalnej, wyrazistość i prestiż instytucji akademickiej.

Powołali się oni również na badania J. Gutmana i G. Miaoulisa, którzy sklasyfikowali czynniki kształtujące wizerunek uczelni w obrębie czterech kategorii: instytucjonalnych, akademickich, społecznych, osobistych (Duarte, Alves, Raposo, 2010).

Do czynników instytucjonalnych zaliczyli (Ibidem):

- lokalizację szkoły wyższej;
- wielkość i infrastrukturę dydaktyczną;
- liczbę lat funkcjonowania;

¹ W artykule przyjmuje się, że kluczowe wartości (*core values*) są powszechnie akceptowanymi w organizacji wartościami, stanowiącymi fundament jej działania i będącymi elementem charakteryzującym jej kulturę organizacyjną. Stanowią wyznacznik działań dla organizacji jako całości oraz poszczególnych jej członków, będąc podstawą formułowania strategii działania. Pokazują, co jest ważne dla organizacji, czym się ona kieruje w podejmowanych działaniach i na czym się koncentruje. Część autorów zagranicznych zamiast terminu *core values* używa w tym samym znaczeniu terminu wartości organizacyjne (*corporate values*). Z tego też względu w tekście Autor przyjmuje, że terminy *kluczowe wartości* organizacyjne i *wartości* organizacyjne będą stosowane zamiennie.

² *Common Starting Points* (CSP) – pozycja wyjściowa organizacji, czyli centralne wartości stanowiące podstawę do podejmowania działań komunikacyjnych organizacji. CSP jest przydatne jako instrument ułatwiający kontrolę i ocenę ogólnej polityki komunikacyjnej organizacji (zob. Barker, Angelopulo, 2006).

- elitarność lub masowość;
- koszty studiowania;
- funkcjonowanie uczelnianej administracji;
- współpracę międzynarodową i programy wymiany studentów;
- sukcesy uczelni;
- programy sportowe;
- komunikację uczelni z otoczeniem.

Do czynników akademickich zaklasyfikowali (Ibidem):

- reputację i prestiż uczelni;
- jakość kształcenia;
- szanse absolwentów na rynku pracy;
- wizerunek i zakres tematyczny dostępnych kierunków;
- jakość kadry dydaktycznej;
- powiązanie w procesie dydaktycznym teorii z praktyką;
- poziom trudności i wymagań stawianych studentom;
- zainteresowania studentów;
- materiały naukowe wspierające proces dydaktyczny;
- rozpoznawalność uczelni jako ośrodka badawczego;
- posiadane akredytacje.

W zakres czynników społecznych włączyli (Ibidem):

- opinie wyrażane przez rodzinę i przyjaciół na temat uczelni;
- związki i zależności uczelni z przemysłem oraz przedsiębiorstwami;
- związki i zależności uczelni z otoczeniem społecznym;
- społeczną atmosferę uczelni;
- poziom bezpieczeństwa.

Do czynników osobistych zaklasyfikowali ambicje osobiste i zawodowe interesariuszy uczelni (Ibidem).

J.E. Yugo oraz C.L. Reeve (2007) przeprowadzili z kolei badania, które wykazały, że znajomość uczelni, postrzeganie jakości programów nauczania, koszty studiowania, szanse absolwentów na rynku pracy, oferta dodatkowa uczelni (poza programem studiów) i lokalizacja są głównymi czynnikami kształtowania edukacyjnego wizerunku szkoły wyższej.

S. Dudek-Mańkowska (2011), odwołując się do wizerunku miejsc, wskazała główne grupy czynników, wpływające na jego kształtowanie, na podstawie czego można określić elementy kształtujące wizerunek uczelni, do których należą: charakterystyka szkoły wyższej i jej najważniejsze cechy, działania podejmowane przez przedstawicieli uczelni i nią samą, a także działania podmiotów powiązanych z uczelnią (fundacje, stowarzyszenia itp.) oraz przekaz obecny w mass mediach i tzw. opinie szeptane.

E. Stachura (2006) do szczególnie ważnych elementów tożsamości szkoły wyższej, kształtujących jej wizerunek, zaliczyła z kolei:

- jakość kształcenia;
- siedzibę i lokalizację;
- etos akademicki, tradycje akademickie, realizowane badania naukowe, współpracę z ośrodkami badawczymi;
- pozycję w otoczeniu konkurencyjnym;
- ekonomiczne warunki studiowania;

- komunikację z otoczeniem;
- życie studenckie.

Poważnym utrudnieniem kształtowania wyrazistego wizerunku poszczególnych szkół wyższych jest posiadanie przez liczną grupę polskich uczelni zbliżonej oferty kształcenia, szczególnie w zakresie nauk społecznych i ekonomicznych (Tutko, 2012). Podobieństwo programów kształcenia i oferty edukacyjnej, podobnie brzmiące nazwy, eksponowanie w komunikacji marketingowej tych samych albo zbliżonych argumentów i wartości powodują brak wyrazistości oraz rozmywanie się indywidualnego charakteru, a w konsekwencji wizerunku tych podmiotów (Kulig, Lisiecki, 2011). J. Jabłecka (2012) zwróciła uwagę, że izomorfizm³ szkół wyższych w Polsce ma trzy przyczyny:

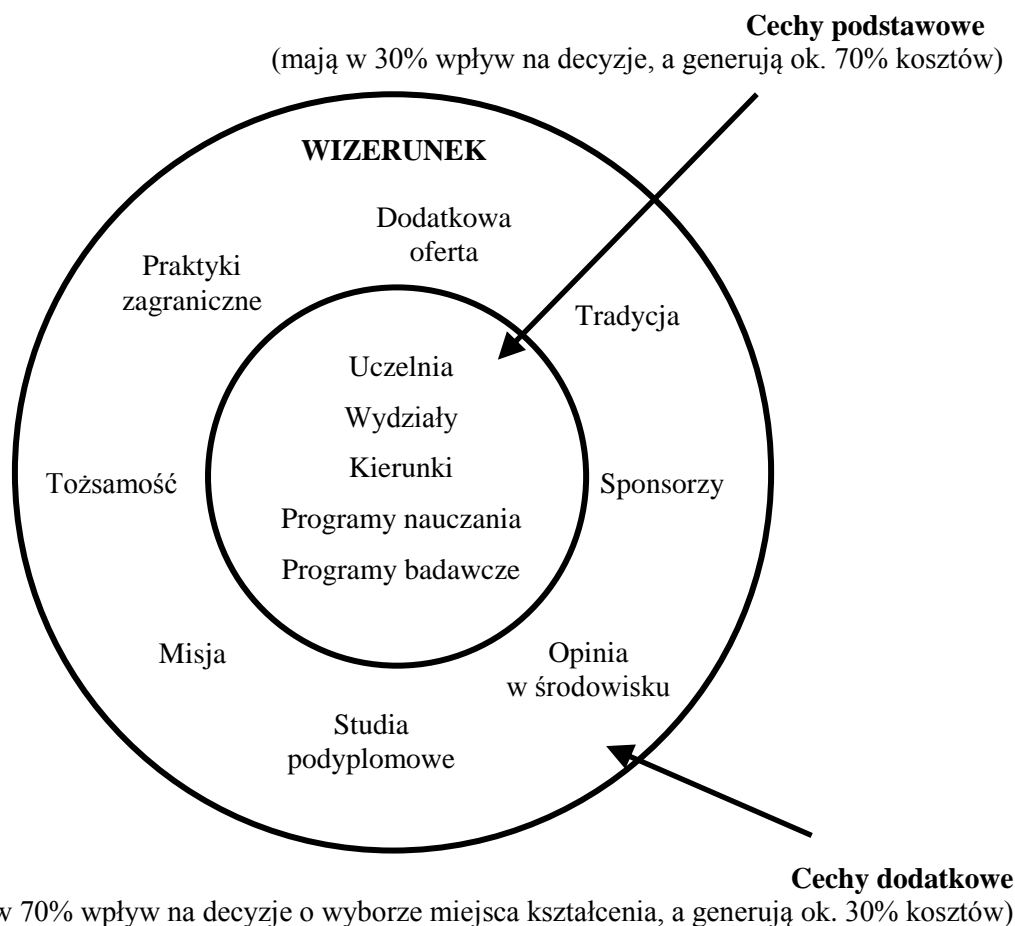
- obostrzenia formalne, których źródłem jest prawo określające reguły działania i funkcjonowanie uczelni (izomorfizm wymuszony);
- niepewność działania i narastającą rywalizację pomiędzy szkołami wyższymi, które, chcąc niwelować ryzyko, dążą do imitacji i powielania sprawdzonych strategii, wzorców i rozwiązań (izomorfizm mimetyczny);
- oczekiwania kulturowe i społeczne stawiane uczelniom (izomorfizm normatywny), czego dobrym przykładem jest powszechna praktyka kreowania wizerunku szkół wyższych jako instytucji prestiżowych, dbających o wysoką jakość kształcenia, pomimo zróżnicowania ich pod względem miejsca w rankingach, prestiżu, reputacji oraz jakości kształcenia. M. Kolasieński, A. Kulig i P. Lisiecki (2003) nazwali to paradoksem gronostajów (*ermine paradox*) w nawiązaniu do tradycji noszenia przez rektorów togi z kołnierzem z gronostajów, co w zamysle ma symbolizować prestiż i społeczny szacunek.

Zagadnienie izomorfizmu podmiotów działających w przestrzeni wyższej edukacji jest istotne, gdyż wizerunek uczelni nie odzwierciedla tylko postrzegania jej samej, ale tworzy się w stosunku do obrazu innych szkół wyższych (Sánchez-Fernández i in., 2010). Z tego też względu wybór komunikowanych otoczeniu atrybutów powinien zakładać ich oryginalność i niepowtarzalność, aby wyraziście wyróżnić organizację na tle konkurencji (Iwankiewicz-Rak, 2003). Działanie takie nosi nazwę ogniskowania, czyli skoncentrowania uwagi na tzw. kotwicach tożsamości (Altkorn, 2001).

Stosowanie przez polskie szkoły wyższe strategii imitacji sugeruje, że kierunki oraz specjalności nie są dostatecznymi elementami wyróżniającymi uczelnię. B. Iwankiewicz-Rak (2004) nazywała je cechami podstawowymi, zaliczając je do rdzenia produktu i adnotując, że ich wpływ na decyzje o wyborze miejsca kształcenia jest w jej opinii szacunkowo mały i wynosi ok. 30% (rysunek 1). Wskazała również, że uczelnie posiadają cechy dodatkowe, czyli składniki produktu poszerzonego: misję, tradycję, tożsamość, opinie w środowisku oraz usługi komplementarne, takie jak: współpracę międzynarodową, w tym praktyki zagraniczne, współpracę z praktyką gospodarczą oraz innymi uczelniami, studia podyplomowe, studia doktoranckie, studia MBA, profesorów wizytujących, sponsorów, a także dodatkowe certyfikaty. Składniki produktu poszerzonego w opinii B. Iwankiewicz-Rak (2004) mają duży wpływ (ok. 70%) na decyzje wyboru miejsca kształcenia. Sugeruje to potrzebę eksponowania właśnie tych elementów tożsamości uczeni w celu budowania jej wyrazistego wizerunku. Działania takie są możliwe ze względu na specyfikę usług edukacyjnych, tj.: niematerialność, nierozdzielność, różnorodność, nietrwałość oraz mniejszą niż na rynku produktowym standaryzację, które dodatkowo pozwalają na kształtowanie jej indywidualnych i niepowtarzalnych cech. Spostrzeżenia

³ Izomorfizm, czyli zjawisko upodabniania się do siebie organizacji w celu przetrwania w jednorodnym środowisku.

B. Iwankiewicz-Rak sugerują potrzebę tworzenia dodatkowych komplementarnych elementów oferty edukacyjnej oraz prezentowania uczelni przez ich pryzmat. W działaniach tych szkoła wyższa kształtująca swój wizerunek powinna odwoływać się do realnych atrybutów, a nie tylko do samych działań promocyjnych (Maliszewski, 2008).



Rysunek 1. Struktura oferty szkół wyższych według B. Iwankiewicz-Rak.

Źródło: por. „Zarządzanie marketingowe szkołą wyższą” (s. 54), B. Iwankiewicz-Rak, 2004, w: *Marketing szkół wyższych*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

J. Dworak (2011) przekonuje, że wizerunek uczelni może być kreowany na dwa sposoby: bezpośrednio – kiedy uczelnia znajduje się w centrum przekazu, a także pośrednio – gdy przekaz o niej zajmuje miejsce towarzyszące innym treściom. Przyjmując to stwierdzenie za słuszne, właściwym wydaje się zaangażowanie uczelni i reprezentujących ją osób w różnorodne zewnętrzne wydarzenia oraz inicjatywy: konferencje naukowe, pokazy, targi, wystawy, imprezy kulturalne, zawody sportowe, imprezy charytatywne czy festiwale, w celu budowania pozytywnego wizerunku (Maciąg, Folga, Smykła, 2013). Są one szansą na pokazanie uczelni jako aktywnej strony życia społecznego, angażującej się w szerokie spektrum interakcji z otoczeniem. W tym celu szkoły wyższe powinny także eksponować w komunikacji atrybuty tradycyjnie przypisywane instytucjom wyższej edukacji i wynikające z ich publicznej misji. Potwierdzeniem słuszności tego twierdzenia są badania treści znajdujących się na stronach internetowych 13 portugalskich publicznych uniwersytetów. R. Santiago, T.A Carvalho, R. Relva (2008) przeanalizowali je i wykazali, że dominowały informacje kształtujące wizerunek uczelni jako innowacyjny i nowoczesny, a zarazem odwołujący się do tradycyjnych akademickich wartości. Temu celowi, w opinii badaczy, służyły informacje o:

- powiązaniu prowadzonych badań naukowych z działalnością edukacyjną;
- bezinteresownym dążeniu do prawdy (wiedzy);
- kulturowym i społecznym znaczeniu nauki i innowacji;
- transferze wiedzy do gospodarki i komercyjnym jej wykorzystaniu;
- współpracy badanych uczelni z otoczeniem zewnętrznym.

Wyeksponowanie tego rodzaju treści służyło kształtowaniu reputacji szkoły wyższej, która stanowi ważny czynnik wyboru miejsca kształcenia oraz wymiaru jej wizerunku. Wielu badaczy wskazuje więc na silny związek pomiędzy reputacją szkoły wyższej a kreowaniem jej wizerunku (Nguyen, LeBlanc 2001). Według S.W. Alessandri, S. Yang i D.F. Kinsey (2006), reputacja uczelni jest pochodną jej tożsamości wizualnej, gdyż tworzy się na podstawie bezpośrednich i pośrednich doświadczeń oraz informacji przekazywanych przez różnorodne kanały komunikacji i symbole (np. logo, architekturę i inne wizualne atrybuty). Znaczący wpływ tożsamości wizualnej na wizerunek i reputację warunkowany jest tym, że to właśnie ona pozwala wyróżnić się organizacji na tle podobnych instytucji (Alessandri, Yang, Kinsey, 2006). Równie ważnym elementem kształtowania reputacji szkoły wyższej jest jej udział w rankingach, dobrowolnych i obligatoryjnych akredytacjach oraz certyfikacjach. Jak wykazują badania, rankingi szkół wyższych rzutują na decyzje o wyborze miejsca kształcenia, oddziałując również na społeczność akademicką, w tym szczególnie na władze i pracowników uczelni (Volkwein, Sweitzer, 2006). Są oczekiwane oraz szeroko komentowane w środowisku akademickim, stanowiąc jednocześnie element współzawodnictwa pomiędzy szkołami wyższymi (Kubiak, 2012). Podobnie, lecz w mniejszym stopniu, oddziałuje na reputację dostępna opinii publicznej ocena uczelni w procesie akredytacji, będąca zarazem wyrazem społecznej kontroli szkoły wyższej (na temat kontroli i ewaluacji uczelni zob. Jabłecka, 2002). Według N. Nguyen i G. LeBlanc (2001), jeszcze innym krytycznym czynnikiem determinującym reputację uczelni jest jakość relacji studentów z kadrami akademicką oraz pozostałymi pracownikami. O reputacji szkoły wyższej decyduje również ocena jej absolwentów, którzy są weryfikowani przez rynek pracy, a ich pozycja rynkowa wpływa pośrednio na postrzeganie uczelni, którą ukończyli (Szczepańska-Woszczyzna, 2004). Ze strony absolwentów zauważalne jest także sprzężenie ich wartości rynkowej z wizerunkiem i reputacją uczelni, ponieważ o ich konkurencyjności jako pracowników decydują m.in. (Ratajczyk, Sojkin, 2004):

- indywidualne cechy osobowości;
- proces dydaktyczny i edukacyjny, jakiemu zostali poddani;
- percepcja uczelni, którą skończyli;
- wymogi rynku pracy.

Pewnym wymiarem oceny kandydata do pracy jest zatem uzyskany przez niego dyplom, a pośrednio także wizerunek i reputacja uczelni, którą ukończył.

Kształtowanie wizerunku uczelni jest pochodną nie tylko jej tożsamości, ale także działań w zakresie komunikacji. Wynika to z faktu, że szkoły wyższe komunikują się z otoczeniem w naturalny sposób poprzez działalność dydaktyczną, badawczą i współpracę z podmiotami zewnętrznymi (Niemczyk, Stańczyk-Hugiet, 2014). Z tego też względu uczelnia powinna sprawnie komunikować się z interesariuszami poprzez dostępne podsystemy komunikacji:

- corporate identity;
- public relations;
- komunikowanie zarządcze;
- komunikowanie marketingowe;
- oficjalne stanowisko władz organizacji i publicity (Wojcik, 2005).

Według M. Kaczmarczyka (2012), szkoły wyższe coraz częściej i chętniej korzystają z wysublimowanych instrumentów public relations, których oddziaływanie pozwala na realizację ich celów strategicznych. Public relations zapewnia uczelni instrumenty i narzędzia, które umożliwiają kreowanie oryginalnego i wyrazistego wizerunku szkoły wyższej, tworząc jej przewagę konkurencyjną (Kolasiński, Kulig, Lisiecki, 2003). Celem realizowanych przez uczelnie działań w zakresie komunikacji powinno być oddziaływanie perswazyjne względem jej interesariuszy (Dietl, 2006), a także wzajemne harmonizowanie oczekiwań obu stron procesu komunikacji (Budzyński, 2008) oraz niwelowanie lub minimalizowanie negatywnych skutków sytuacji kryzysowych.

Sytuacje kryzysowe mogą mieć różnorodny charakter i skutki, ale ze względu na możliwe niepożądane konsekwencje dla rozwoju uczelni i jej wizerunku powinny zostać opracowane zasady i procedury reagowania w przypadku ich wystąpienia (Iwankiewicz-Rak, 2011). P. Chlipała i M. Remi wymienili etapy przygotowania działań antykryzysowych, w skład których zaliczyli:

- analizę prawdopodobieństwa wystąpienia określonych sytuacji kryzysowych;
- opracowanie planu działania na wypadek pojawienia się określonego zagrożenia;
- dobór pracowników do sztabu antykryzysowego;
- szkolenia pracowników;
- trening symulacyjny.

W. Rydzak, bazując na materiałach Institute for Crisis Management, zwrócił uwagę, że kluczem do efektywnej relacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej jest koordynowanie działań w trzech obszarach: zarządzania, komunikowania i działań operacyjnych (Chlipała, Remi, 2003). W obszar zarządzania zaliczył podjęcie następujących zadań w zakresie reakcji na sytuację kryzysową (Ibidem, s. 280):

- stworzenie zespołów zarządzania sytuacją kryzysową;
- opracowanie scenariuszy potencjalnych kryzysów;
- stworzenie planu zarządzania sytuacją kryzysową;
- koordynowanie procedur komunikowania i planu antykryzysowego.

W zakresie zadań w obszarze komunikowania wyróżnił komunikowanie się z (Ibidem, s. 280):

- pracownikami;
- rodzinami pracowników;
- instytucjami opiniotwórczymi;
- instytucjami finansowymi;
- prasą;
- innymi grupami otoczenia.

W ramach obszaru operacyjnego wymienił (Ibidem, s. 280):

- wdrożenie procedur dotyczących reakcji w nagłych przypadkach;
- ochronę pracowników oraz działań biznesowych firmy;
- ocenę sytuacji;
- opracowanie raportu opisującego sytuację.

Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić, że trudne jest precyzyjne określenie wszystkich czynników, mających wpływ na proces kształtowania wizerunku przez szkoły wyższe. W opinii Autora ważniejsze jest w tym zakresie prowadzenie przez uczelnie świadomej polityki zarządzania wizerunkiem własnym, czyli powiązanie kształtowania wizerunku z zarządzaniem całością organizacji, co umożliwia podejmowanie właściwych działań w procesie nieustannego planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działań wizerunkotwórczych. Ułatwia także wykorzystanie adekwatnych do charakteru uczelni i uwarunkowań, w jakich się ona znajduje, instrumentów jego kreowania, powodując, że kształtowanie wizerunku jest procesem ciągłym, uwzględniającym sprzężenia zwrotne. Przejawem świadomej polityki zarządzania wizerunkiem jest podejmowanie działań w tym zakresie w oparciu o pięć podstawowych zasad budowania wizerunku szkoły wyższej, do których zaliczyć należy (Iwankiewicz-Rak, Shulgina, 2013):

- zasadę społecznej odpowiedzialności, czyli podejmowanie i eksponowanie działań społecznie odpowiedzialnych;
- zasadę identyfikacji grup interesariuszy, czyli kreowania więzi i relacji z różnorodnymi, wcześniej zidentyfikowanymi grupami otoczenia;
- zasadę różnicowania strategii budowania wizerunku poprzez uwzględnienie często innych oczekiwań i preferencji poszczególnych grup interesariuszy;
- zasadę przerzucenia kosztów promowania wizerunku, czyli poszukiwania źródeł finansowania oraz wykorzystanie działań, które nie mają konsekwencji finansowych, np. marketing szeptany;
- zasadę kontroli efektów procesu kreowania wizerunku.

Kreowanie wizerunku w oparciu o powyższe reguły zwiększa prawdopodobieństwo jego trwałości zgodnej z misją i charakterem szkoły wyższej jako instytucji publicznej, służącej urzeczywistnieniu celów społecznie użytecznych (Dawidziuk, 2004). Daje też szansę na realizację celów ekonomicznych przy jednoczesnej aktywności o charakterze społecznym.

Bibliografia

- Alessandri, S.W., Yang, S., Kinsey, D.F. (2006). An Integrative Approach to University Visual Identity and Reputation. *Corporate Reputation Review*, 9(4), 258-270.
- Altkorn, J. (2001). Zarządzanie wizerunkiem przedsiębiorstwa w czasie. *Marketing i Rynek*, 6, 2-6.
- Barker, R., Angelopulo, G.Ch. (2006). *Integrated Organisational Communication*. Cape Town: Juta and Company Limited.
- Budzyński, W. (2008). *Public relations strategia i nowe techniki kreowania wizerunku*. Warszawa: Poltex.
- Chlipała, P., Remi, M. (2003). Public relations w sytuacjach kryzysowych przedsiębiorstwa w świetle wyników badań. W: J. Świda, D. Tworzydło (red.), *Public relations* (s. 73-82). Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Dawidziuk, R. (2004). Rynek usług edukacyjnych – aspekty prawne i sytuacja sektora szkół wyższych. W: G. Nowaczyk, M. Kolasiński (red.), *Marketing szkół wyższych* (s. 125-136). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Dietl, J. (2006). *Zarządzanie marketingowe* (t. 1). Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University.
- Duarte, P.O., Alves, H.B., Raposo, M.B. (2010). Understanding university image: a structural equation model approach. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 7(1), 21-36.
- Dudek-Mańkowska, S. (2011). *Wizerunek Warszawy w działaniach promocyjnych władz lokalnych i świadomości społecznej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dworak, J. (2011). Wizerunek szkoły wyższej. W: J. Dworak, J. Jaworski (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą, dylematy i wyzwania* (s. 107-119). Warszawa: Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku.

- Fudaliński, J. (2010). Wybrane aspekty rozwoju sektora organizacji non-profit w Polsce. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 101, 45-58.
- Glińska, E. (2008). *Zarządzanie procesem kształtowania wizerunku miasta wśród jego mieszkańców na przykładzie Zambrowa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Idziak, G. *Skuteczne i profesjonalne NGO, Standardy formalno-organizacyjne w zakresie zarządzania NGO*. Pobrane z: <http://mazowia.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/SKUTECZNE-I-PROFESJONALNE-NGO-STANDARDY-ZARZ%C4%84DZANIA-W-NGO>.
- Iwankiewicz-Rak, B. (2003). *Public relations w kształtowaniu wizerunku szkoły wyższej*. W: J. Świda, D. Tworzydło (red.), *Public relations* (s. 327-333). Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Iwankiewicz-Rak, B. (2004). Zarządzanie marketingowe szkołą wyższą. W: G. Nowaczyk, M. Kolasiński (red.), *Marketing szkół wyższych* (s. 51-63). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Iwankiewicz-Rak, B. (2011). Skargi i uwagi w kształtowaniu wizerunku uczelni. W: G. Nowaczyk, D. Sobolewski (red.), *Marketing w szkole wyższej. Przemiany w orientacji marketingowej* (s. 217-226). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Iwankiewicz-Rak, B., Shulgina, L. (2013). Misja – marka – wizerunek uczelni – relacje wzajemne. W: G. Nowaczyk, D. Sobolewski (red.), *Marketing w szkole wyższej. Istota i znaczenie marki* (s. 31-42). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Jablecka, J. (2002). Menedżeryzm i państwo ewaluacyjne – zmiany w zarządzaniu uniwersytetami na przykładzie Wielkiej Brytanii. W: M. Wójcicka (red.), *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym* (s. 63-82). Warszawa: Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego.
- Jablecka, J. (2012). *Uniwersytet – strategie – rywalizacja w rankingach*. „Prace Naukowe WWSZIP” 2012, nr 17; *Metody badań problemów zarządzania strategicznego*, pod red. R. Krupskiego, s. 359-413.
- Janczyk-Strzała, E. (2013). *Controlling we wspomaganiu zarządzania uczelniami niepublicznymi funkcjonującymi w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Kaczmarczyk, M. (2012). Rola mediów akademickich w public relations szkół wyższych. Ujęcie funkcjonalne. W: M. Kaczmarczyka (red.), *Uczelnie w przestrzeni publicznej. Zarządzanie – Marketing – Public relations* (s. 129-141). Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.
- Kohler, J., Huber, J. (eds.). 2006. *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Kolasiński, M., Kulig, A., Lisiecki, P. (2003). The Strategic Role of Public Relations in Creating the Competitive Advantages of Private Higher Education in Poland: The Example of the School of Banking in Poznań. *Higher Education in Europe*, 4, 433-44.
- Kubiak, W. (2012). Szkolnictwo wyższe w aktualnej strukturze systemowej edukacji narodowej w Polsce. Wybrane aspekty. *Zeszyty Naukowe WSHE*, 34, Nauki Pedagogiczne, z. 11, 53-66.
- Kulig, A., Lisiecki, P. (2011). Wyróżnić się, ale czym? Strategie marketingowe szkół wyższych. W: G. Nowaczyk, D. Sobolewski (red.), *Marketing w szkole wyższej. Przemiany w orientacji marketingowej* (s. 287-292). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Maciąg, J., Folga, R., Smykla, A. (2013). Creative sport events in shaping the image of a higher school (on example of the Jerzy Kukaczka Academy of Physical Education in Katowice, Poland). *Interdisciplinary Studies Journal*, 2(3), 172-181.
- Maliszewski, T. (2008). Problemy (nie)etyczne a budowanie przewagi konkurencyjnej wyższej szkół niepublicznych. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 1(31), 117-133.
- Nguyen, N., LeBlanc, G. (2001). Image and reputation of higher education institutions in students' retention decisions. *The International Journal of Educational Management*, 15, 303-311.
- Niemczyk, J., Stańczyk-Hugiet, E. (2014). Cooperative and competitive relationships in high education sector in Poland. *Journal of Economics & Management*, 17, 5-23.
- Pierścionek, Z. (2007). *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWN.
- Płaczek, S. (2014). Procesowa struktura wydziałowego systemu zarządzania jakością kształcenia. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 1, 152-164.

- Polat, S. (2011). The Relationship between University Students' Academic Achievement and Perceived Organizational Image. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri. Educational Sciences: Theory & Practice*, 11, 257-262.
- Ratajczyk, P., Sojkin, B. (2004). Kształtowanie pozycji konkurencyjności szkoły wyższej i jej oferty edukacyjnej. W: G. Nowaczyk, M. Kolasiński (red.), *Marketing szkół wyższych* (s. 161-167). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Sánchez-Fernández, R., Iniesta-Bonillo, M.Á., Schlesinger-Díaz, W., Rivera-Torres, P. (2010). Analysis of the Value Creation in Higher Institutions: A Relational Perspective. *Theoretical and Applied Economics*, 10, 25-36.
- Santiago, R., Carvalho, T., Relva, R. (2008). Research and the Universities' Image. *European Journal of Education*, 43(4), 495-512.
- Słownik zarządzania kadrami*. (2005). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Šmaižien, I., Oržekauskas, P. (2006). Corporate Image Audit. *Vadyba/Management*, 1(10), 89-96.
- Stachura, E. (2006). Elementy wizerunku szkoły wyższej. W: G. Nowaczyk, P. Lisiecki (red.), *Marketingowe zarządzanie szkołą wyższą* (s. 359-369). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Steiner, L., Sundstrom, A.C., Sammalisto, K. (2013). An analytical model for university identity and reputation strategy work. *Higher Education. The International Journal of Higher Education Research*, 65, 401-415.
- Stensaker, B. (2007). The Relationship between Branding and Organisational Change. *Higher Education Management and Policy*, 1, 1-17.
- Szczepańska-Woszczyna, K. (2004). Wykształcenie absolwentów elementem kształtowania pozycji rynkowej uczelni. W: G. Nowaczyk, M. Kolasiński, *Marketing szkół wyższych* (s. 179-189). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Tarczydło, B. (2013). Metodyka kształtowania wizerunku marki. *Rozprawy monograficzne*, 298. Kraków: Wydawnictwo AGH.
- Tutko, M. (2012). Wpływ organizacji absolwentów na kształtowanie wizerunku szkół wyższych. W: M. Kaczmarczyka (red.), *Uczelnie w przestrzeni publicznej. Zarządzanie – Marketing – Public relations* (s. 143-160). Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.
- Valla du, M., Batko, R., Bugaj, J., Flasiński, M., Frankowicz, M., Godzwon, Z., Hulicka, M., Jedynek, P., Korporowicz, L., Mania, A., Marek, T., Mika, I., Próchnicka, M., Rybkowski, R., Skarbek, T. (oprac.). (2011). *Raport końcowy. Modele zarządzania uczelniami w Polsce*. Kraków: Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Volkwein, J.F., Sweitzer, K.V. (2006). Institutional prestige and reputation among research universities and liberal arts colleges. *Research in Higher Education*, 47(2), 129-148.
- Wæraas, A., Solbakk, M.N. (2009). Defining the essence of a university: lessons from higher education branding. *Higher Education*, 57(4), 449-462.
- Wojcik, K. (2005). *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem – podręcznik dla teoretyków, poradnik dla praktyków*. Warszawa: Placent.
- Yugo, J.E., Reeve, C.L. (2007). Understanding Students' University Educational Image and Its Role in College Choice. *PSI CHI Journal of Psychological Research*, 12(1), 9-17.
- Zaclona, T. (2010). *Zarządzanie wizerunkiem uczelni niepublicznych*. W: T. Wawak (red.), *Komunikacja i jakość w zarządzaniu* (s. 259-270). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie. Strategie, struktury, finansowanie i kadra akademicka, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji*. (2009). Warszawa.
- Zinkhan, G.M., Ganesh, J., Jaju, A., Hayes, L. (2001). Corporate Image: A Conceptual Framework for Strategic Planning. W: *Enhancing Knowledge Development in Marketing. American Marketing Association*, 12, 152-160.

Helena ZIELIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

ZNACZENIE UPROSZCZONEJ I PEŁNEJ EWIDENCJI W ZARZĄDZANIU WSPÓŁCZESNĄ FIRMĄ

Streszczenie

W przedłożonym opracowaniu zaprezentowano znaczenie poszczególnych form ewidencji w zarządzaniu współczesną jednostką gospodarczą. W szczególności, dokonano analizy porównawczej stopnia realizacji głównych funkcji rachunkowości przez: kartę podatkową, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, podatkową księgę przychodów i rozchodów oraz księgi rachunkowe.

Słowa kluczowe: zarządzanie, rachunkowość, formy ewidencji, funkcje rachunkowości.

THE IMPORTANCE OF SIMPLIFIED AND FULL INFORMATION IN MANAGING A CONTEMPORARY COMPANY

Summary

The submitted study presents the meaning of individual forms of records in the management of a modern economic unit. In particular, a comparative analysis of the level of implementation of the main accounting functions has been made by: a tax card, a lump sum from registered revenue, a tax book of revenues and expenditures, and accounting books.

Key words: management, accounting, forms of records, accounting functions.

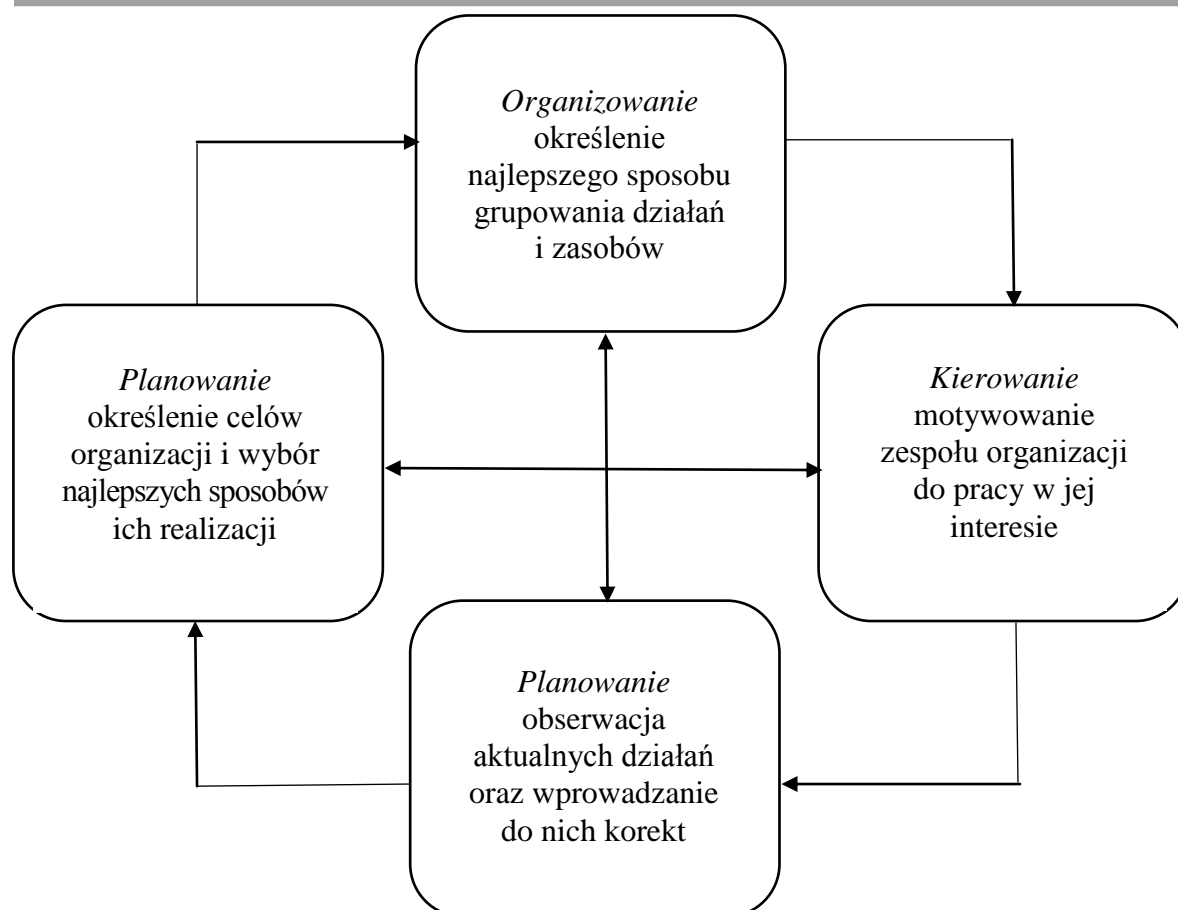
Wprowadzenie

W procesie zarządzania podstawowe znaczenie ma informacja. Rachunkowość stanowi główne źródło informacji o dużym znaczeniu dla kadry zarządzającej. Każdy podmiot rozpoczynający i kontynuujący działalność gospodarczą zobowiązany jest do wyboru określonej formy ewidencji uproszczonej (karty podatkowej, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, podatkowej księgi przychodów i rozchodów) lub rachunkowości szczegółowej (ksiąg rachunkowych). Każda forma rachunkowości stanowi źródło określonego zasobu informacji niezbędnych dla decyzji zarządczych. Zakres i znaczenie powyższych informacji stanowi przedmiot poniższego opracowania. Należy zaznaczyć, że zasób informacji generowanych przez poszczególne formy ewidencji determinuje stopień realizacji głównych funkcji rachunkowości, tj.: informacyjnej, kontrolnej i analitycznej.

Głównym celem niniejszego opracowania jest prezentacja stopnia realizacji głównych funkcji rachunkowości przez poszczególne formy ewidencji. Wskazano także wartość wybranej formy ewidencji w procesie zarządzania współczesną jednostką gospodarczą.

Pojęcie „zarządzanie”

Zarządzanie definiowane jest najczęściej jako zespół działań obejmujący: planowanie, organizowanie, kierowanie, kontrolę oraz podejmowanie decyzji (rysunek 1), które skierowane są na zasoby organizacji, a których realizacja związana jest z osiągnięciem określonych celów (Griffin, 2005; Machaczka, 2005).



Rysunek 1. Proces zarządzania w jednostce organizacyjnej.

Źródło: *O zarządzaniu słów kilka* (s. 15), M. Cieśliski, 2001, Gorzów Wielkopolski: Wyższa Szkoła Biznesu.

Znaczenie rachunkowości w zarządzaniu

W warunkach rynkowych sprawne zarządzanie przedsiębiorstwem oparte jest na wiedzy ekonomicznej i doświadczeniu kadry kierowniczej jednostki gospodarczej. Jednym z głównych elementów zarządzania jest ocena wyników działalności przedsiębiorstw. Informacje niezbędne dla powyższej oceny generowane są przez rachunkowość. Ich przepływ determinuje decyzje zarządcze zarówno bieżące, jak i dotyczące przyszłości firmy.

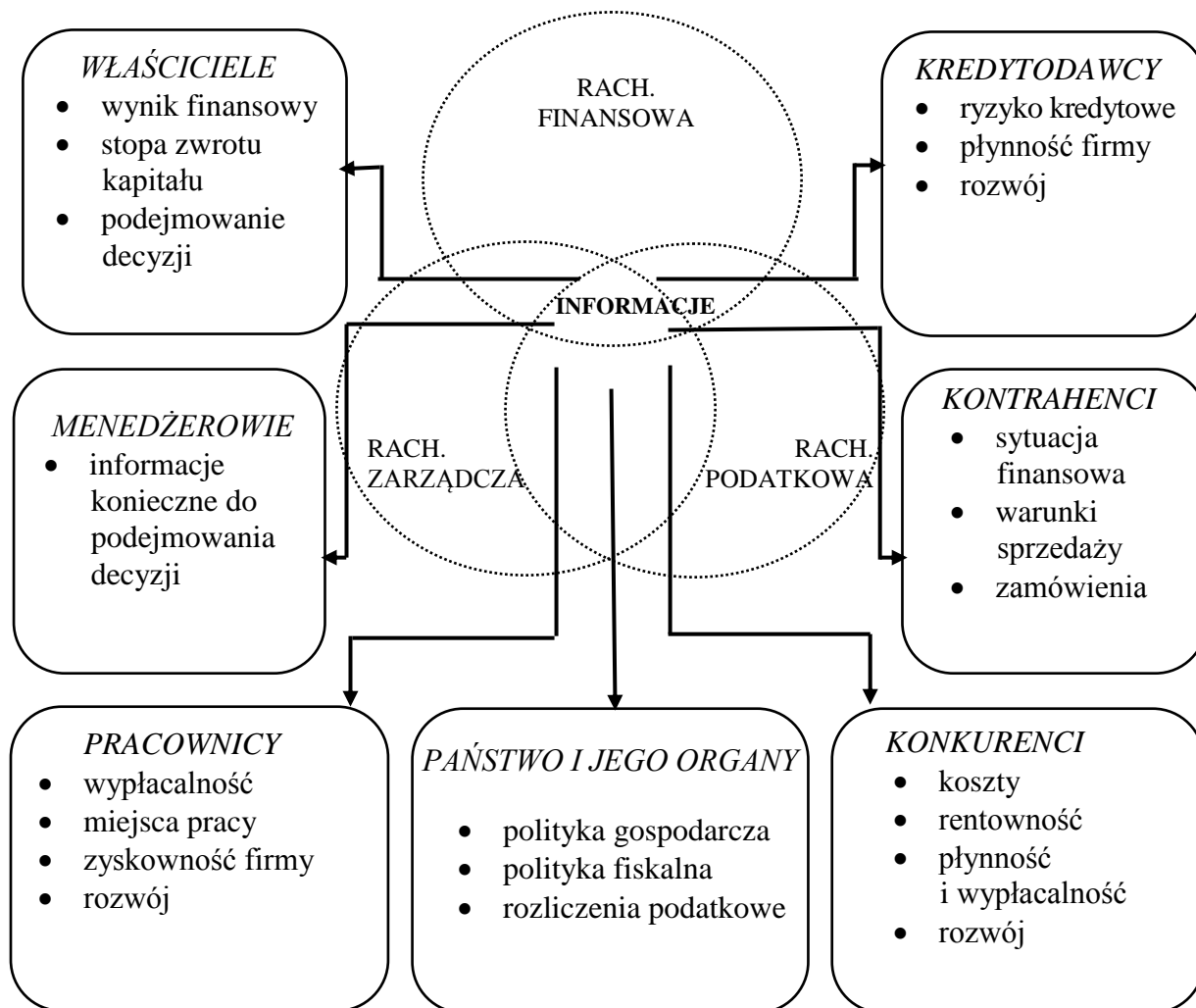
Uwzględniając wiele różnych definicji rachunkowości, należy rozpatrywać ją w dwóch aspektach:

- rachunkowość jako system wspomagający zarządzanie przedsiębiorstwem;
- rachunkowość jako dyscyplinę naukową (Jaworski, 2009).

Z praktycznego punktu widzenia, rachunkowość można określić jako „proces identyfikacji, pomiaru oraz przekazywania informacji, służących podejmowaniu decyzji przez użytkowników tych informacji” (Kuzior, Rowińska, 2008, s. 7).

Pozyskane informacje prezentowane są w różnej postaci, tj.: za pomocą zestawień tabelarycznych, wykresów, opisów, sprawozdań finansowych. Podane informacje wyrażone są głównie wartościowo, a ich stopień szczegółowości zależy od regulacji prawnych oraz potrzeb ich odbiorców.

Zakres odbiorców informacji dostarczanych przez system rachunkowości jest bardzo szeroki, co prezentuje rysunek 2.



Rysunek 2. Główni odbiorcy informacji generowanych przez system rachunkowości

Źródło: *Podstawy rachunkowości w świetle międzynarodowych standardów* (s. 13), A. Dziuba-Burczyk, 2003, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Praktyczny aspekt rachunkowości oznacza, że stanowi ona szczególny rodzaj ewidencji, umożliwiającej odzwierciedlenie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki gospodarczej. Należy zatem podkreślić, że rachunkowość jest kompleksowym i zwartym systemem, który za pomocą stosowanych metod oraz zasad umożliwia osiągnięcie zamierzonych celów (Cicha, Zasiewska, 2017; Messner, 2003).

Uregulowane prawem metody i zasady umożliwiają rejestrowanie zmian stanu majątku przedsiębiorstwa, źródeł jego finansowania, dokonywanych operacji gospodarczych, kształtowania się kosztów i przychodów oraz ustalania i zmian wyniku finansowego. Podobną definicję rachunkowości przedstawia A. Zysnarska, twierdząc, że: „rachunkowość to system zamkniętej, udokumentowanej ewidencji gospodarczej odzwierciedlającej w formie pieniężnej zjawiska i procesy gospodarcze zachodzące w jednostce gospodarczej oraz jej stan majątkowy” (Moss, Zysnarska, 2004, s. 7).

Jako kategoria naukowa, rachunkowość to nauka stosowana, której zadaniem jest badanie procesów gospodarczych oraz ich skuteczności (Jaworski, 2009). Dokonuje ona uogólnień praktycznych przy jednoczesnym opracowywaniu i wprowadzaniu nowych metod. Należy zatem podkreślić, że rachunkowość jako nauka musi ściśle wiązać się z praktyką i jej służyć.

Wzrost znaczenia rachunkowości we współczesnym zarządzaniu jednostkami gospodarczymi wynika również z postępujących procesów globalizacyjnych, zachodzących w gospodarce światowej.

Rachunkowość spełnia bowiem rolę międzynarodowego języka w prowadzeniu działalności gospodarczej. Z tego też względu powstanie Wspólnoty Europejskiej stało się przyczyną harmonizacji i standaryzacji zasad rachunkowości w skali międzynarodowej (Jaruga, Kabalski, 2004).

Jak wynika z powyższych rozważań, rachunkowość stanowi zawsze system identyfikacji, pomiaru oraz rejestracji operacji gospodarczych przedsiębiorstwa. Jedną z głównych cech systemu rachunkowości jest jego elastyczność. Oznacza to, że, w zależności od uregulowanych prawnie czynników, różny jest zakres prowadzonych ewidencji. Obecnie w Polsce większość jednostek gospodarczych prowadzi ewidencję w formach uproszczonych (karta podatkowa, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, podatkowa księga przychodów i rozchodów). Szczegółową formę ewidencji stanowi z kolei księga rachunkowa. Oczywiście dodać należy, że im wyższy jest stopień szczegółowości ewidencji, tym bardziej wspomaga ona zarządzanie firmą, co starano się wykazać poniżej.

Przydatność karty podatkowej w zarządzaniu

Głównym aktem prawnym regulującym zakres i zasady prowadzenia karty podatkowej jest ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.).

Minimalne wymogi ewidencyjne związane z tą formą opodatkowania powodują, że prowadzona dokumentacja ograniczona jest do:

- prowadzenia uproszczonej ewidencji sprzedaży VAT;
- wystawiania, na żądanie klienta, rachunków i przechowywania ich kopii przez 5 kolejnych lat podatkowych;
- prowadzenia ewidencji zatrudnionych pracowników i ich imiennych kart przychodów;
- prowadzenia ewidencji zakupów VAT.

Karta podatkowa, jako najprostsza forma ewidencji, dostarcza zatem informacji w zakresie:

- kosztów zatrudnienia pracowników wykazanych w listach płac i w deklaracjach ZUS;
- uzyskanego przychodu wynikającego w uproszczonej ewidencji sprzedaży VAT;
- zapłaconego podatku ustalonego decyzją naczelnika urzędu skarbowego oraz wynikającego z deklaracji ZUS, obejmującej zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne;
- kosztów związanych z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym pracodawcy – źródłem informacji są deklaracje ZUS;
- kosztów związanych z zakupami, które wykazane są w ewidencji zakupów VAT (Padurek, 2017; Szczypa, 2015).

Karta podatkowa, jako najprostsza forma ewidencji, nie dostarcza więc informacji do oceny sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstwa. W prowadzonej dokumentacji nie ma również informacji dotyczących źródeł finansowania jednostki gospodarczej czy przepływów pieniężnych. Opierając się na ograniczonych zasobach informacji, których dostarcza karta podatkowa, niemożliwe staje się zarządzanie firmą w sposób efektywny. Należy w tym miejscu

przypomnieć, że z karty podatkowej korzystają niewielkie jednostki gospodarcze. Efektywne zarządzanie tymi mikro- czy małymi firmami oparte jest na nieudokumentowanych informacjach posiadanych przez właściciela w połączeniu z informacjami wynikającymi z dokumentów karty podatkowej (Jamroży, Kudert, 2013).

Znaczenie ryczałtu ewidencjonowanego w podejmowaniu decyzji gospodarczych

Przy ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych, zgodnie z ustawą z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.), do obowiązków ewidencyjnych należy:

- prowadzenie ewidencji przychodów;
- prowadzenie ewidencji sprzedaży VAT i ewidencji zakupów VAT;
- prowadzenie ewidencji zatrudnionych pracowników i ich imiennych kart przychodów;
- prowadzenie wykazu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz ewidencji wyposażenia;
- dokumentowanie osiąganych przychodów poprzez wystawianie faktur VAT oraz dowodów wewnętrznych;
- rozliczanie się z tytułu podatku VAT w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego;
- złożenie rocznego zeznania o wysokości uzyskanego przychodu (deklaracja PIT-28) (Kiziukiewicz, Sawicki, 2016; Kuchmacz, 2016; Zawadzki, 2017).

Wyszczególnione dokumenty informują o:

- uzyskanych przychodach netto z uwzględnieniem podziału przychodów opodatkowanymi różnymi stawkami ryczałtu;
- kosztach zatrudnienia pracowników;
- kosztach zakupionych materiałów i towarów;
- stanie i wartości środków trwałych i wyposażenia;
- wysokości zapłaconego podatku od przychodów ewidencjonowanych;
- wysokości zapłaconego podatku VAT.

Na podstawie wyżej wyszczególnionych ewidencji można zatem wstępnie ocenić sytuację majątkową i finansową jednostki gospodarczej. W celu uzyskania szczegółowych informacji dotyczących np. kosztów bezpośrednich, należy dokonać analizy ewidencji zakupów VAT. Źródłem szczegółowych informacji o majątku rzeczowym danego podmiotu jest z kolei ewidencja środków trwałych i ewidencja wyposażenia. Dokumentacja ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych umożliwi również ustalenie osiągniętego zysku. Obliczeń dokonuje się podobnie jak przy zasadach ogólnych. Taką procedurę umożliwiają:

- konieczność sporządzania przez podatnika spisu inwentaryzacyjnego na koniec każdego roku podatkowego;
- ewidencja zakupów i ewidencja sprzedaży VAT;
- ewidencje pracownicze.

Należy jednak zaznaczyć, że zysk jest ustalany bez uwzględnienia takich kosztów, jak np.: amortyzacja czy zakup paliwa do samochodów osobowych. Na podstawie inwentaryzacyjnego spisu można również ustalić stany magazynowe na początek i koniec roku.

Kolejną istotną informacją, którą można pozyskać z ewidencji ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, jest udział kosztów bezpośrednich i pośrednich w poszczególnych produktach.

Reasumując, można stwierdzić, że ryczałt od przychodów ewidencjonowanych generuje znacznie bardziej obszerny zakres informacji niż karta podatkowa. Ryczałt nie umożliwia jednak

wskazania źródeł finansowania majątku danej jednostki czy jej przepływów pieniężnych. Omawiana forma ewidencji uproszczonej nie spełnia zatem wysokich wymagań systemu informacyjnego, który stanowi podstawę podejmowania decyzji zarządczych. Takie wymogi spełniają formy ewidencji rozwiniętej, tj. podatkowa księga przychodów oraz rozchodów, a w szczególności pełna księga handlowa.

Wartość poznawcza podatkowej księgi przychodów i rozchodów

Podatkowa księga przychodów i rozchodów to jedna z dwóch form ewidencji oraz opodatkowania opartych na zasadach ogólnych. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r., poz.200) określa zakres podmiotowy i przedmiotowy prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów.

Szczegółowe zasady jej prowadzenia sprecyzowane są w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2017 r., poz. 728). Oprócz podatkowej księgi na zasadach ogólnych oparta jest księga rachunkowa uregulowana ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).

Przedsiębiorstwo prowadzące ewidencję w formie podatkowej księgi przychodów i rozchodów zobowiązane jest do:

- ewidencji przychodów i kosztów ich uzyskania;
- prowadzenia ewidencji sprzedaży VAT i ewidencji zakupów VAT;
- comiesięcznego rozliczania się z tytułu podatku VAT;
- prowadzenia ewidencji zatrudnionych pracowników i ich imiennych kart wynagrodzeń;
- prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych;
- prowadzenia ewidencji wyposażenia;
- złożenia rocznego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu (PIT-36 lub PIT-36L);
- przeprowadzenia inwentaryzacji na koniec każdego roku podatkowego.

Analizując konstrukcję księgi podatkowej, można zauważyć, że – w porównaniu do karty podatkowej czy ryczału od przychodów ewidencjonowanych – stanowi ona znacznie bogatsze źródło informacji dla decyzji zarządczych. Nie dostarcza ona jednak pełnego zasobu informacji, umożliwiającego sprawne zarządzanie jednostką gospodarczą. Spowodowane jest to faktem, że nadrzędną funkcją podatkowej księgi jest umożliwienie prawidłowego ustalenia zobowiązania z tytułu podatku dochodowego (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 200). Podatkowa księga przychodów i rozchodów umożliwia jednak diagnozę zachodzących w jednostce zdarzeń, określenie czynników wpływających na nie oraz skutków zachodzących zmian. Wartość poznawcza księgi podatkowej nie jest ograniczona do zdarzeń przeszłych, ale umożliwia ujęcie perspektywne, tworząc podstawy podejmowania decyzji zarządczych. Wymienione wyżej ewidencje informują bowiem o:

- wysokości i strukturze przychodów;
- wysokości kosztów bezpośrednich i pośrednich;
- osiągniętym dochodzie (miesięcznym, kwartalnym, rocznym);
- wysokości należnego i zapłaconego podatku dochodowego;
- wysokości należnego i zapłaconego podatku VAT;
- wartości posiadanych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz kosztów ich użytkowania;
- wartości posiadanego wyposażenia;

- wysokości kosztów ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego właściciela jednostki gospodarczej;
- stanie materiałów, produkcji w toku i wyrobów gotowych.

Wykorzystując metody i narzędzia analizy finansowej, na podstawie podatkowej księgi przychodów i rozchodów można zatem ocenić:

- rentowność jednostki;
- efektywność gospodarowania poszczególnymi składnikami majątku;
- dynamikę zmian: majątku, kosztów, przychodów, osiągniętego dochodu, podstawy opodatkowania oraz należnych i zapłaconych podatków.

Podobnie jak w poprzednich uproszczonych formach ewidencji, podatkowa księga przychodów i rozchodów nie stanowi źródła informacji z zakresu struktury finansowania przedsiębiorstwa czy też jego przepływów pieniężnych (Rokita, 2014).

Księga rachunkowa jako podstawa decyzji zarządczych

Księga rachunkowa to najbardziej szczegółowa forma ewidencji. Prowadzą ją nie tylko podmioty zobligowane do prowadzenia takiej formy rejestracji operacji gospodarczych przez ustawę o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), ale również każda jednostka, która wybrała prowadzenie pełnej rachunkowości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, prowadzenie księgi rachunkowej obejmuje:

- przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- prowadzenie ksiąg rachunkowych, obejmujących ewidencję zdarzeń gospodarczych w porządku chronologicznym i systematycznym, zgodnych z dowodami księgowymi;
- okresowe ustalanie i sprawdzanie poprzez inwentaryzację rzeczywistego stanu majątku i kapitału;
- wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- sporządzanie sprawozdań finansowych;
- gromadzenie i archiwizowanie dowodów księgowych oraz innych dokumentów wskazanych przez ustawę o rachunkowości i prawo podatkowe;
- poddanie badaniu i ogłoszenie sprawozdań finansowych w przypadkach wskazanych przez ustawę o rachunkowości.

Księgi rachunkowe zatem, to zbiory zapisów księgowych, które obejmują:

- dziennik;
- księgę główną;
- księgi pomocnicze;
- zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej;
- zestawienia obrotów i sald kont ksiąg pomocniczych;
- wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz) (Kuchmacz, 2016; Zawadzki, 2017).

Na podstawie powyższych dokumentów, na koniec każdego roku obrotowego, jednostka sporządza sprawozdanie finansowe, które dokładnie prezentuje jej stan majątkowy i finansowy. Roczne sprawozdanie finansowe obejmuje w szczególności:

- bilans, który stanowi podstawę:
 - a) analizy wielkości i zmian poszczególnych składników majątku i kapitału,
 - b) oceny struktury majątku i źródeł jego finansowania,
 - c) oceny płynności finansowej w aspekcie statycznym,
 - d) zmian w polityce finansowej i gospodarczej jednostki gospodarczej;

- rachunek zysków i strat, który jest głównym źródłem:
 - a) analizy poziomu i struktury przychodów,
 - b) oceny kształtowania się kosztów według wszystkich ich wariantów ewidencyjnych prowadzonych przez dany podmiot,
 - c) badania kształtowania się oraz determinant wyniku finansowego;
- informację dodatkową, która zawiera wszystkie informacje niezbędne dla poprawnej i rzetelnej interpretacji wyników wstępnego czytania bilansu i rachunku zysków i strat. Ponadto, informacja dodatkowa powinna zawierać materiały niezbędne do sporządzenia rachunku przepływów pieniężnych;
- rachunek przepływów pieniężnych – stanowi główne sprawozdanie dla oceny płynności finansowej w aspekcie dynamicznym (poprzez generowanie informacji dla obliczenia wskaźników wydajności gotówkowej oraz wystarczalności gotówkowej w przekroju trzech segmentów działalności, tj.: operacyjnej, inwestycyjnej i finansowej);
- zestawienie zmian w kapitale własnym, dostarczającym informacji w zakresie:
 - a) zmian poszczególnych składników kapitału (funduszu) własnego oraz przyczyn ich zaistnienia,
 - b) przychodów i kosztów, które odniesiono bezpośrednio na kapitał (fundusz) własny,
 - c) proponowanego podziału zysku (pokrycia straty).

Wyszczególnione sprawozdania obejmują materiał zarówno do omówionej wyżej wstępnej ich analizy, jak też do szczegółowej analizy wskaźnikowej wszystkich obszarów działalności poszczególnych jednostek gospodarczych, tj. do oceny ich:

- rentowności;
- płynności finansowej;
- efektywności gospodarowania;
- struktury finansowania;
- zdolności kredytowej;
- pozycji na rynku kapitałowym.

Reasumując, można zatem stwierdzić, że księga rachunkowa jest rzetelnym źródłem szczegółowych informacji dla podejmowania trafnych decyzji zarządczych. Na podstawie powyższych danych zarządzający jednostką gospodarczą mogą przeprowadzić analizę trafności decyzji podjętych w przeszłości, jak również dokonać wyboru dalszego postępowania w celu poprawy:

- rentowności;
- efektywności gospodarowania;
- płynności finansowej.

Wartość poznawczą omówionych wyżej form ewidencji ujęto syntetycznie w tabeli 1.

Tabela 1

Wartość informacyjna ewidencji uproszczonych i ksiąg rachunkowych

Rodzaj wielkości	Karta Podatkowa	Ewidencja Ryczałtu	Podatkowa księga przychodów i rozchodów	Księgi rachunkowe
Przychody	Brak informacji	Informacja o sumie przychodów w ujęciu podatkowym	Informacja o sumie przychodów w ujęciu podatkowym	Kompletna informacja o przychodach, z podziałem na rodzaje działalności w ujęciu memoriałowym
Koszty	Informacja o kosztach wynagrodzeń	Informacja o kosztach wynagrodzeń	Informacja o kosztach podatkowych, w tym o wynagrodzeniach i wartości zakupionych zapasów	Kompletna informacja o kosztach, z podziałem na rodzaje lub miejsca powstawania w ujęciu memoriałowym
Aktywa trwale firmy	Brak informacji	Ewidencja wartości rzeczowego majątku trwałego i WNiP	Informacja o wartości rzeczowego majątku trwałego netto i WNiP oraz ewidencja wyposażenia	Kompletna ewidencja majątku (aktywów) przedsiębiorstwa
Zapasy	Brak informacji	Informacja o stanie zapasów na koniec każdego roku	Informacja o stanie zapasów na koniec i początek roku	Informacja o bieżącym stanie zapasów, z podziałem na rodzaje
Źródła finansowania	Brak informacji	Brak informacji	Brak informacji	Informacja o finansowaniu własnym i obcym
Rozrachunki	Brak informacji	Brak informacji	Brak informacji	Informacja o bieżącym stanie należności i zobowiązań
Środki pieniężne	Brak informacji	Brak informacji	Brak informacji	Informacja o bieżącym stanie środków pieniężnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.); ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 200); ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.).

Reasumując przeprowadzone rozważania, można stwierdzić, że:

- podstawą efektywnego zarządzania współczesną jednostką gospodarczą jest zarówno umiejętność komunikacji, współpracy i organizacji, jak również zasób właściwych informacji finansowych;
- podejmowanie decyzji zarządczych jest coraz bardziej skomplikowane, a informacje dostarczane przez wybraną formę ewidencji mogą w znacznym stopniu wspomóc trafne podejmowanie poszczególnych decyzji;
- karta podatkowa, jako najprostsza forma ewidencji, w znikomym zakresie, realizuje tylko informacyjną funkcję rachunkowości. Dotyczy ona głównie wysokości ustalonego podatku i kosztów pracy zatrudnionych pracowników. Karta podatkowa wpływa jednak na obniżenie kosztów prowadzonej ewidencji oraz na ograniczenie (do minimum) pracochłonności rozliczeń z urzędem skarbowym;

- ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, w znacznie szerszym zakresie, realizuje informacyjną funkcję rachunkowości. Może stanowić również podstawę kontroli i oceny kształtowania się poziomu przychodów, kosztów wynagrodzeń, stanu rzeczowego i niematerialnego majątku trwałego oraz zapasów na koniec roku. Ta forma ewidencji umożliwia również kontrolę zgodności faktycznego stanu wymienionych składników z ich stanem księgowym;
- podatkowa księga przychodów oraz rozchodów (w porównaniu z ryczałtem ewidencjonowanym) generuje jeszcze szerszy zakres informacji finansowych. Umożliwia również: ustalenie dochodu, wartości zakupionych zapasów oraz wartości posiadanego wyposażenia. Stanowi ona zatem urządzenie księgowe umożliwiające realizację wszystkich głównych funkcji rachunkowości;
- księga rachunkowa posiada najwyższą wartość poznawczą dla zarządzających jednostkami gospodarczymi, jak również dla zewnętrznych odbiorców informacji. Stanowi źródło najszerszego i najbardziej szczegółowego zasobu danych, dotyczących: poszczególnych składników majątku, kapitału, kosztów, przychodów, wyniku finansowego. Powyższe informacje stanowią podstawę kontroli i analizy kształtowania się ww. kategorii oraz podejmowania trafnych decyzji zarządczych w celu poprawy wyniku finansowego oraz poprawy efektywności zarządzania.

Bibliografia

- Cicha, A., Zasiewska, K. (2017). *Rachunkowość dla samodzielnych księgowych – ujęcie praktyczne*. Warszawa: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce.
- Cieśliski, M. (2001). *O zarządzaniu słów kilka*. Gorzów Wielkopolski: Wyższa Szkoła Biznesu.
- Dziuba-Burczyk, A. (2003). *Podstawy rachunkowości w świetle międzynarodowych standardów*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.
- Griffin, R.W. (2005). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: PWN
- Jamróży, M., Kudert, S. (2013). *Optymalizacja opodatkowania dochodów przedsiębiorstw*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jaruga, A., Kabalski, P. (2004). *Znowelizowana ustawa o rachunkowości a standardy międzynarodowe*. Gdańsk: ODDK
- Jaworski, J. (2009). *Wstęp do rachunkowości przedsiębiorstw*. Warszawa: CeDeWu sp. z o.o.
- Kiziukiwicz, T., Sawicki, K. (2016). *Rachunkowość mikro i małych przedsiębiorstw – ewidencja podatkowa i bilansowa*. Warszawa: PWE.
- Kuchmacz, J. (2016). *Rachunkowość podatkowa małych przedsiębiorstw*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kuzior, A., Rowińska, M. (2008). *Podstawy rachunkowości*. Wrocław: Wydawnictwo Marina.
- Machaczka, J. (2005). *Podstawy zarządzania*. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Messner, Z. (2003). *Podstawy rachunkowości*. Katowice: Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach.
- Młodzikowska, D., Lunden, B. (2017). *Jednoosobowa firma. Jak założyć i samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą*. Gdańsk: BL Info Polska.
- Moss, T., Zysnarska, A. (2004). *Rachunkowość finansowa od podstaw*. Gdańsk: ODDK.
- Mućko, P., Sokół, A. (2017). *Jak założyć i prowadzić własną firmę. Praktyczny poradnik z przykładami*. Warszawa: CeDeWu.
- Padurek, B. (2017). *Ryczałt, karta podatkowa, podatkowa księga przychodów i rozchodów*. Wrocław: Wydawnictwo Bożena Padurek.

- Rokita, S. (2014). Wykorzystanie elementów analizy finansowej do oceny kondycji mikroprzedsiębiorstwa na podstawie podatkowej księgi przychodów i rozchodów oraz obligatoryjnych ewidencji pomocniczych. *Humanities and Social Sciences*, 21(2).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie prowadzenia ewidencji przychodów i wykazu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 701).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie prowadzenia ewidencji zatrudnienia (Dz.U. z 2002, Nr 219, poz. 1838).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie prowadzenia kart przychodów (Dz.U. z 2002 r., Nr 219, poz. 1839).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2017 r., poz. 728).
- Szczypa, P. (red). (2015). *Indywidualna działalność gospodarcza (samozatrudnienie). Uproszczone formy ewidencji*. Warszawa: CeDeWu.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1036).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 200).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).
- Zawadzki, A. (2017). *Rachunkowość małych firm*. Warszawa: Difin.

Judyta WITOWSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

WPLYW ASPEKTÓW BEHAVIORALNYCH NA DANE GENEROWANE PRZEZ SYSTEM RACHUNKOWOŚCI

Streszczenie

W artykule zaprezentowana została koncepcja rachunkowości behawioralnej. Wskazano jej istotę, podstawowe założenia oraz obszar oddziaływania w zakresie danych generowanych przez systemy rachunkowości przedsiębiorstw. Celem artykułu było ukazanie, w jaki sposób określone bodźce pochodzące z otoczenia mogą wpływać na informacje prezentowane przez rachunkowość finansową i rachunkowość zarządczą. Szczególną uwagę starano się zwrócić na to, w jaki sposób czynniki behawioralne determinują wiarygodność i przydatność generowanej informacji dla oceny sytuacji finansowej oraz podejmowania decyzji zarządczych. W opracowaniu posłużono się literaturą przedmiotu, dokonując analizy dotychczasowych obszarów badań z zakresu rachunkowości behawioralnej.

Słowa kluczowe: rachunkowość behawioralna, czynniki behawioralne, rachunkowość finansowa, rachunkowość zarządcza.

INFLUENCE OF BEHAVIORAL ASPECTS ON GENERATED DATA THROUGH THE ACCOUNTING SYSTEM

Summary

The article presents the concept of behavioral accounting. Its essence, basic assumptions and the area of impact in terms of data generated by enterprise accounting systems were indicated. The purpose of the article was to show how certain stimuli from the environment can affect the information presented by financial accounting and management accounting. Particular attention was paid to the way in which behavioral factors determine the reliability and usefulness of the information generated for the assessment of the financial situation and management decisions. Analyzing current areas of research in the field of behavioral accounting in the study, literature on the subject was used.

Key words: behavioral accounting, behavioral factors, financial accounting, management accounting.

Wprowadzenie

Systemy rachunkowości funkcjonujące w przedsiębiorstwach mają za zadanie w sposób rzetelny odzwierciedlać zmiany majątkowo-kapitałowe zachodzące w jednostce. Systemy te stanowią zbiór procedur, metod, środków technicznych oraz zasoby ludzkie, które wykorzystywane są do stworzenia kwantyfikowalnej informacji finansowej. W ramach procesu rachunkowości wykonywane są działania, które mają na celu identyfikację, grupowanie, selekcję, klasyfikowanie i przetwarzanie danych na język rachunkowości oraz prezentację i analizę odpowiednio zagregowanej informacji (Kiziukiewicz, Jaworska, 2017). Poszczególnymi procesami w rachunkowości przedsiębiorstw kieruje człowiek. Niejednokrotnie preferencje danej osoby, jej zachowania wpływają na podejmowane decyzje, które mogą mieć istotne znaczenie dla działalności przedsiębiorstwa oraz jego sytuacji finansowej. Do decyzji takich należy chociażby sposób prowadzenia rachunkowości w przedsiębiorstwie czy sporządzania sprawozdań finansowych (Bąk, 2011). Nasuwa się zatem pytanie, w jakim stopniu osobowość księgowego, interesy kierownika jednostki mogą wpływać na informacje prezentowane przez systemy rachunkowości.

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza obszarów behawioralnych występujących w systemach rachunkowości. W artykule podjęto próbę identyfikacji czynników behawioralnych oraz wskazano miejsca najbardziej wrażliwe z punktu widzenia ich występowania w ramach rachunkowości finansowej i rachunkowości zarządczej.

Podjęta tematyka nurtu behawioralnego w rachunkowości jest stosunkowo nowym zagadnieniem. Z tego względu niniejszy artykuł ma charakter teoretyczny i przybliży czytelnikowi dotychczasowy dorobek naukowy, związany z podjętym tematem.

1. Pojęcie i istota rachunkowości behawioralnej

Behawioryzm to nurt w psychologii, który zajmuje się badaniem zachowań człowieka oraz ich zależności od środowiska fizycznego i społecznego (Ibidem). Badane i analizowane są reakcje (zachowania) jednostki pod wpływem bodźców pochodzących ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Według behawiorystów człowiek to pionek działający pod wpływem impulsu. Nurt behawioralny nie wskazuje jednak, że jest on całkowicie irracjonalny w swoich postępowaniach. Człowiek przedstawiany jest jako osoba działająca racjonalnie, zdolna do logicznych działań, jednak czasami nieświadomie ulegająca wpływom emocji, nawyków bądź innych bodźców (Korzeniowska, 2017).

Koncepcja rachunkowości behawioralnej opiera się na badaniu obszarów związanych z zachowaniem księgowych oraz innych osób zaangażowanych w system rachunkowości. Badane i analizowane są czynniki, które wpływają na działania ludzi uczestniczących w generowaniu informacji finansowej i sposób jej prezentacji. Rachunkowość behawioralna jako nauka, według M. Nowak, dąży „do wykazania praw, jakie rządzą zachowaniami związanymi z rachunkowością – zarówno osób realizujących rachunkowość pracujących w sferze rachunkowości, jak i będących dostawcami danych dla rachunkowości bądź odbiorcami informacji pochodzących z rachunkowości” (2015, s. 159). N. Artienwicz przytacza również definicję rachunkowości behawioralnej, sformułowaną przez A.T. Lord: „multidyscyplinarne pole, które czerpie z teoretycznych konstrukcji nauk behawioralnych” (2013, s. 16; Lord, 1989).

Badania w ramach rachunkowości behawioralnej poszerzają horyzont tradycyjnie pojmowanej rachunkowości. Od tej pory rachunkowość traktowana jest jako nauka interdyscyplinarna, która łączy w sobie elementy psychologii i socjologii. W kontekście psychologicznym analizowany jest sposób podejmowania decyzji przez osoby pracujące w działach księgowości, a aspekt socjologiczny przejawia się w badaniu na temat tego, jak na ludzkie wybory wpływają okoliczności społeczne. Osoby pracujące w rachunkowości uczestniczą w procesach przedsiębiorstwa, takich jak: planowanie, organizowanie, budżetowanie, kontrolowanie, podejmowanie decyzji i sporządzanie sprawozdań finansowych. Każdy z przedstawionych procesów przedsiębiorstwa podatny jest na działanie czynników behawioralnych osób je wykonujących (Artienwicz, 2013). Do głównych czynników behawioralnych, które mogą mieć wpływ na podejmowane decyzje przez osoby prowadzące rachunkowość jednostek, zaliczyć należy (Kiziukiewicz, Jaworska, 2017):

- możliwości poznawcze;
- motywacje i intencje;
- emocje;
- cechy osobowości.

W ramach sfery poznawczej analizowana jest zdolność uczenia się, szybkość i efektywność przetwarzania informacji, pamięć, percepcja, umiejętność rozwiązywania problemów. Możliwości poznawcze mają wpływ na obszary w aspekcie rachunkowości, takie jak: sposób oraz zakres prezentowania informacji w sprawozdaniach finansowych, wydawanie opinii, umiejętność wyboru pomiędzy alternatywnymi rozwiązaniami problemu, ocena prawdopodobieństwa oraz szacowanie konsekwencji danych wyborów.

Motywacje i intencje wpływają na jakość i efektywność pracy. Są odzwierciedleniem podejścia do pracy i mogą wpływać na: sposób tworzenia planów, budżetów oraz ich kontrolę, rachunki decyzyjne, zawodowy osąd czy prezentację danych w raportach.

Emocje ukierunkowane są z kolei na pobudzanie motywacji bądź zniechęcanie do działania. Sfera emocji może mieć wpływ na pewność i szybkość podejmowanych decyzji, umiejętność postrzegania ryzyka czy właściwy dobór danych do analizy.

Badania behawioralne w rachunkowości pozwoliły na wyodrębnienie pięciu głównych szkół rachunkowości behawioralnej (Birnberg, Shields, 1989):

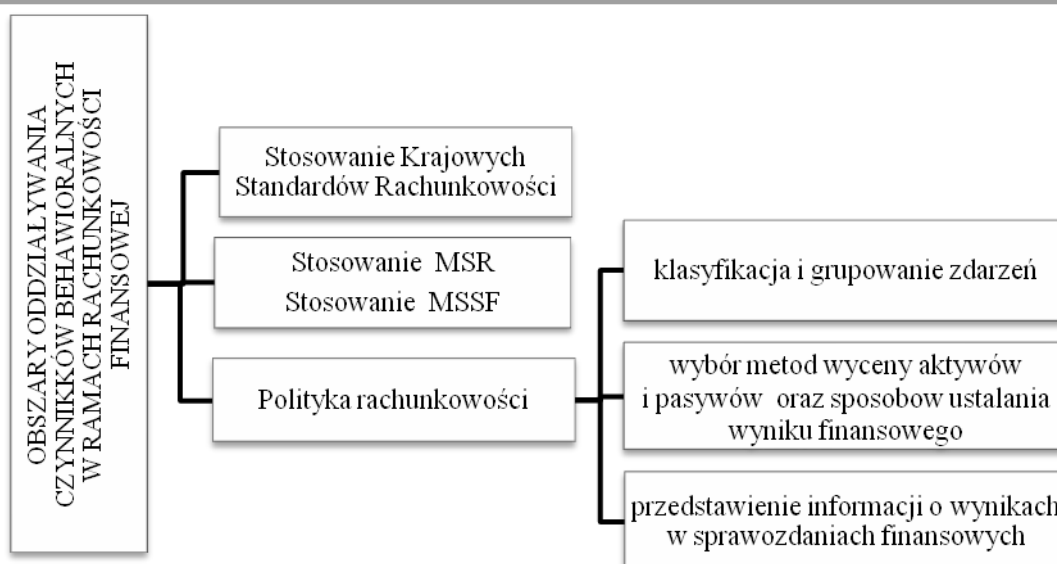
- kontrolę kierowniczą (menadżerską);
- przetwarzanie informacji w rachunkowości finansowej;
- projektowanie systemu informacyjnego rachunkowości;
- audyting (wewnętrzny i zewnętrzny);
- socjologię organizacyjną.

Badania behawioralne w rachunkowości nie tworzą jednak jednolitej grupy. W ramach rachunkowości behawioralnej w literaturze przedmiotu można spotkać takie obszary badawcze, jak (Sulik-Górecka, Strojek-Filus, 2015):

- etyka w biznesie;
- ład korporacyjny, społeczna odpowiedzialność organizacji;
- cele osób zarządzających;
- kontrola menadżerów;
- rachunkowość środowiskowa i społeczna;
- ochrona środowiska.

2. Identyfikacja czynników behawioralnych w rachunkowości finansowej

Rachunkowość finansowa jest systemem ewidencji operacji gospodarczych, a jej podstawowym celem jest dostarczenie rzetelnego i wiarygodnego obrazu sytuacji majątkowej oraz finansowej danej jednostki w postaci sprawozdań finansowych. Rachunkowość finansowa jest systemem o wysokim stopniu sformalizowania, podporządkowana normom prawa bilansowego, stanowiąc również przedmiot standaryzacji i harmonizacji krajowej oraz światowej. W rachunkowości finansowej, pomimo tak sformalizowanych zasad jej prowadzenia, czynniki behawioralne występują w różnych jej obszarach i na każdym etapie jej prowadzenia. Wpływ czynników behawioralnych można dostrzec już na początku procesu formułowania modelu rachunkowości danego przedsiębiorstwa, a następnie poprzez przyjęte systemy gromadzenia, segregowania, grupowania i przetwarzania informacji, aby ostatecznie zostały zaprezentowane w postaci sprawozdań finansowych. Główne obszary oddziaływania czynników behawioralnych, takich jak: zdolności poznawcze, emocje, motywacja, cechy osobowości, postawy, systemy wartości czy wcześniejsze doświadczenia, na zachowania osób prowadzących księgowość w perspektywie rachunkowości finansowej zostały przedstawione na rysunku 1.



Rysunek 1. Obszary oddziaływania czynników behawioralnych w aspekcie rachunkowości finansowej.
Źródło: opracowanie własne na podstawie „Problemy behawioralne w rachunkowości przedsiębiorstw” (s. 47-60), M. Bąk, 2011, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 625. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 32; „Obszary oddziaływań behawioralnych na rachunkowość finansową i zarządzaną” (s. 105-118), T. Kiziukiewicz, E. Jaworska, 2017, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, 4(88/1).

Polityka rachunkowości każdej jednostki jest odzwierciedleniem przyjętego modelu rachunkowości – ukazuje konkretne reguły i zasady, które zostały przyjęte w jednostce w celu ułatwienia zarządzania jej finansami. Polityka rachunkowości jest dokumentem, który doprecyzowuje ogólne zapisy ustawy o rachunkowości. Art. 10 Ustawy o rachunkowości ściśle określa zakres i przedmiot polityki rachunkowości sporządzanej przez jednostki. Za prawidłowe jej opracowanie odpowiada kierownik jednostki. Zakres tworzenia polityki rachunkowości związany jest z podejmowaniem szeregu decyzji w szczególności w zakresie (Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, art. 10):

- 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego okresów sprawozdawczych;
- 2) sposobów oraz metod wyceny aktywów i pasywów oraz modeli ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposobu, w jaki prowadzone są księgi rachunkowe, a w szczególności:
 - a) określenie zakładowego planu kont, wykazu przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń,
 - b) wykazu zbioru danych, które tworzą księgi rachunkowe,
 - c) opisu systemu informatycznego, programów, procedur, funkcji, zasad ochrony, a także metod zabezpieczenia danych;
- 4) systemu mającemu zapewnić bezpieczeństwo oraz ochronę danych i dokumentów źródłowych (dowodów księgowych).

Osoby tworzące politykę rachunkowości w jednostce podejmują decyzje w oparciu o zasady prawa bilansowego, obowiązujące przepisy prawne i ogólne zasady rachunkowości. Na każdą z tych decyzji mają wpływ czynniki behawioralne, związane z posiadaną dotychczas wiedzą, subiektywnymi odczuciami czy nawet preferencjami. Prawo wyboru, jakie daje ustawa spośród różnych rozwiązań w zakresie doboru zasad, metod, instrumentów jest miejscem, gdzie wyraźnie można dostrzec wpływ czynników behawioralnych na ostateczny kształt rachunkowości finansowej przedsiębiorstwa. Przykładem takich decyzji może być wybór określonej metody amortyzacji. Niejednokrotnie jednostki wybierają dla uproszczenia ewidencji

amortyzację liniową, która nie odzwierciedla w sposób rzeczywisty zużycia środka trwałego. Wybór stosowanego oprogramowania księgowego to także przykład decyzji, którą podejmują osoby w oparciu o swoje subiektywne odczucia. Często kryterium wyboru jest cena takiego oprogramowania bądź bardziej prozaiczne rzeczy, takie jak jego znajomość. Najprostsze rozwiązania niejednokrotnie są również wybierane w zakresie sposobu grupowania, ewidencjonowania czy archiwizowania dokumentów księgowych. Podejmowane wybory odzwierciedlają sposób zachowania osób ich dokonujących i bezpośrednio są wynikiem uwarunkowań behawioralnym. Decyzje podejmowane w procesie tworzenia polityki rachunkowości skutkują ostatecznym wynikiem, zaprezentowanym przez jednostkę w sprawozdaniach finansowych. Mogą one pozwalać na kreowanie określonego wizerunku firmy, który nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji majątkowo-finansowej jednostki, a są jedynie wynikiem podjętych wcześniej decyzji w zakresie m.in.: metod wyceny poszczególnych składników bilansu i zasad ich aktualizacji, metod amortyzacji, tworzonych rezerw czy rozliczeń międzyokresowych (Kiziukiewicz, Jaworska, 2017).

Składnikiem bilansu, który jest szczególnie narażony na działanie czynników behawioralnych i wcześniejsze zachowania osób prowadzących księgowość jest wynik finansowy. Może być on wynikiem, który jest zgodny z założeniami i oczekiwaniami kierownictwa, natomiast jest on zniekształcony pod wpływem wcześniej podjętych decyzji w zakresie chociażby metod wyceny poszczególnych składników majątkowych. Aspekt behawioralny przejawia się tutaj w sferze motywacji osób prowadzących księgowość. Środowiskiem jako czynnikiem, który kontroluje zachowania jednostki, jest zarząd przedsiębiorstwa.

Elementem polityki rachunkowości, szczególnie wrażliwym na oddziaływanie czynników behawioralnych, jest sprawozdawczość finansowa. Sprawozdania bowiem sporządzane są na podstawie wcześniej wykonywanych czynności księgowych, związanych z odpowiednim grupowaniem, analizowaniem, segregowaniem i księgowaniem operacji gospodarczych. Każda z tych czynności, co zostało wcześniej wykazane, podlega działaniom bodźców, czynników zewnętrznych, płynących z otoczenia, co sprawia, że otrzymane w ten sposób dane implikują behawioralny aspekt sprawozdań finansowych. W procesie samego opracowywania sprawozdań finansowych możemy także dostrzec wydzźwięk behawioralny. Osoby sporządzające sprawozdania finansowe mogą chociażby kształtować jego ostateczny wynik na skutek ingerencji zarządzających osób, które oczekują, aby przedsiębiorstwo zaprezentowało określony, założony przez nich wynik. Wykorzystują do tego elementy polityki bilansowej w zależności od poszczególnych elementów tworzących sprawozdania finansowe.

Poszczególne elementy sprawozdań finansowych: bilans, rachunek zysków i strat, przepływy pieniężne, zestawienie zmian w kapitale własnym czy informacja dodatkowa są ze sobą bezpośrednio powiązane. Zmiany dokonane w jednym elemencie implikują zatem zmiany w kolejnych dokumentach. Szczególnie widoczne to jest na przykładzie informacji dodatkowej. Jest to dokument o charakterze opisowym, w którym wyjaśniane są poszczególne kategorie pozostałych elementów sprawozdań finansowych. Z jednej strony wyjaśniamy pozycje, które powstały na skutek czynników behawioralnych oddziałujących na pracę księgowych, a z drugiej mamy pełną swobodę w zakresie wskazywania pozycji, które według nas są istotne dla obrazu jednostki. Sposób, w jaki prezentowane są takie dane, uzależniony jest od cech charakteru oraz preferencji osoby odpowiedzialnej za sporządzenie sprawozdań finansowych (Kiziukiewicz, Jaworska, 2017).

Warte podkreślenia jest w tym miejscu to, że zniekształcanie ostatecznego wyniku wypracowanego przez jednostkę na skutek czynników behawioralnych nie jest tożsame z nierzetelnym obrazem jednostki, powstałym na skutek stosowanej rachunkowości kreatywnej.

W ramach rachunkowości kreatywnej dane finansowe są w sposób świadomy prezentowane tak, aby zaspokoić potrzeby zarządu jednostki. Rachunkowość behawioralna zakłada natomiast, że zachowania człowieka są wynikiem środowiska, w którym działa, a bodźce pochodzące z niego w sposób nieświadomy dla człowieka wpływają na jego decyzje i postawy. Nurt behawioralny zakłada, że pewne czynności wykonywane są w sposób zautomatyzowany i są wynikiem wypracowanych wcześniej schematów zachowań w określonej sytuacji. Przykładem takich działań może być klasyfikowanie określonych dokumentów zgodnie z dawno przyjętymi procedurami, bez zważania, że w obecnej sytuacji przedsiębiorstwa dotyczą one już innego aspektu działalności i powinny być oddzielnie grupowane. Jednak osoby pracujące w księgowości, przyzwyczajone do pewnego schematu działań, bez zastanowienia grupują je zgodnie z wcześniej utartymi schematami.

Obszarem oddziaływania czynników behawioralnych na rachunkowość finansową jest również aspekt stosowania przez jednostkę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR) i Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF). Przedsiębiorstwa, które nie mają takiego obowiązku, mogą przyjąć rozwiązania zawarte w MSR oraz MSSF dobrowolnie. W przypadku braku konkretnych wytycznych jednostka ma także prawo przyjąć zasady, które są zgodne z ich własnym osądem.

3. Czynniki behawioralne w rachunkowości zarządczej

Wpływ czynników behawioralnych dostrzec można również w ramach stosowanych przez jednostkę modeli rachunkowości zarządczej. Koncepcja rachunkowości zarządczej zakłada, że jest ona ukierunkowana na potrzeby zarządzania daną jednostką (Szychta, Jaruga, Kabalski, 2013). Głównym jej celem jest dostarczenie rzetelnej, wiarygodnej informacji, która ma być podstawą dla podejmowanych przez zarząd decyzji zarówno o charakterze operacyjnym, jak też strategicznym. System rachunkowości zarządczej ma charakter wewnętrznej rachunkowości, co oznacza, że nie jest on zunifikowany, ale tworzony jest indywidualnie przez każde przedsiębiorstwo w oparciu o zgłaszane potrzeby decyzyjne. W przypadku rachunkowości zarządczej może występować wiele grup odbiorców, a każda z tych grup może oczekiwać określonych informacji. Tworzony wówczas w jednostce model rachunkowości zarządczej musi uwzględniać potrzeby każdego z odbiorców. Z jednej strony opracowany model rachunkowości zarządczej opiera się na zgłaszanych potrzebach przez osoby z każdego szczebla zarządzania, a ich opinie podyktowane są różnorodnymi czynnikami behawioralnymi, takimi jak posiadana wiedza, innowacyjność, skłonność do ryzyka, podatność na sugestie otoczenia (Kiziukiewicz, Jaworska, 2017). Z drugiej strony osoby tworzące ten system również podlegają czynnikom behawioralnym w zakresie posiadanej wiedzy, swojego doświadczenia, cech osobowości. Obszary oddziaływania czynników behawioralnych w ramach rachunkowości zarządczej zostały przedstawione na rysunku 2.



Rysunek 2. Obszary oddziaływania czynników behawioralnych w aspekcie rachunkowości zarządczej.
Źródło: opracowanie własne na podstawie „Problemy behawioralne w rachunkowości przedsiębiorstw” (s. 47-60), M. Bąk, 2011, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 625. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 32; „Obszary oddziaływania behawioralnych na rachunkowość finansową i zarządczą” (s. 105-118), T. Kiziukiewicz, E. Jaworska, 2017, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, 4(88/1).

Do elementów najbardziej wrażliwych w ramach rachunkowości zarządczej możemy zaliczyć kategorię kosztów. Aspekt behawioralny dostrzegany jest podczas wyboru i podziału kosztów na np. stałe i zmienne. Niekiedy wyraźnie ma to charakter subiektywny. Niejednokrotnie jest dostosowany do wielkości planowanych np. kosztów stałych, jakie przewiduje się, że poniesie przedsiębiorstwo. Stosowanie wybranych modeli rachunku kosztów również niejednokrotnie spowodowane jest czynnikami behawioralnymi z zakresu sfery poznania. Często osoby prowadzące księgowość wybierają te modele rachunku kosztów, które dobrze znają. Nie poszukują nowych modeli, nie próbują sprawdzać zwłaszcza w sytuacji, gdy dane, które mogą zaprezentować, są zgodne z oczekiwaniami osób zarządzających przedsiębiorstwem.

D. Dobija i M. Kucharczych w podręczniku pt. *Rachunkowość zarządcza. Teoria. Praktyka. Aspekty behawioralne* (2009) wskazały dodatkowe obszary rachunkowości zarządczej i związane z nimi problemy behawioralne. Wśród wybranych aspektów rachunkowości zarządczej wymienione zostały m.in.:

- relacje międzywydziałowe;
- cele zarządzających;
- wynagrodzenia menadżerów;
- wybór pracowników;
- społeczna odpowiedzialność organizacji;
- etyka w biznesie;
- jakość;
- ochrona środowiska.

Każdy z przedstawionych powyżej obszarów rachunkowości zarządczej narażony jest na wystąpienie określonych problemów behawioralnych.

Przedsiębiorstwa, projektując systemy rachunkowości zarządczej, muszą być świadome możliwości wystąpienia czynników behawioralnych i ich wpływu na informacje generowane przez system. Każda jednostka musi we własnym zakresie wypracować model właściwy dla swojego przedsiębiorstwa, który będzie w sposób najbardziej wiarygodny odzwierciedlał potrzeby jednostki. We własnym zakresie musi ustalić procedury i zalecenia do stosowania, które będą miały za zadanie ograniczyć negatywny wpływ czynników płynących z otoczenia, a mających charakter behawioralny.

Podsumowanie

Systemy rachunkowości prowadzone przez przedsiębiorstwa ukierunkowane są na dostarczanie rzetelnej i wiarygodnej informacji o zmianach majątkowo-kapitałowych zachodzących w przedsiębiorstwie. Dostrzega się jednak czynnik ludzki. Osoby prowadzące księgowość podatne są na działanie bodźców zewnętrznych (płynących z otoczenia), które mają wpływ na ich sferę poznawczą, emocje, motywacje, intuicje. Aspekt behawioralny dostrzega się w rachunkowości zarówno finansowej, jak i zarządczej. W ramach rachunkowości finansowej obszarami najbardziej wrażliwymi są elementy tworzące politykę rachunkowości. W rachunkowości zarządczej aspekt behawioralny można z kolei dostrzec w procesach planowania, przygotowywania, motywowania i kontrolowania danych na potrzeby osób z poszczególnych szczebli zarządzania. Występujące bodźce zewnętrzne sprawiają, że czasami dane prezentowane przez jednostki mogą zniekształcać jej wizerunek. Nie jest to jednak skutkiem celowego działania, lecz wynika z pewnych cech osobowości, postaw, dotychczasowych doświadczeń oraz zautomatyzowanego postępowania, które opiera się na nieświadomym stosowaniu wcześniej wypracowanych schematów.

Jak wspomniano we wstępie, przedstawiony problem zniekształcania danych generowanych przez systemy rachunkowości na skutek czynników behawioralnych jest stosunkowo nowym zagadnieniem. Wymaga pogłębionych analiz i wypracowania ewentualnych kierunków badań tego problemu. Niewątpliwie ważne jest podjęcie dyskusji nad sposobem badania tego zjawiska w różnych sektorach. Autorka zamierza kolejne publikacje poświęcić badaniom empirycznym, które pozwolą na lepsze zrozumienie tego zjawiska w jednostkach zarówno publicznych, jak też prywatnych.

Bibliografia

- Artienwicz, N. (2016). Behavioral Stream in Polish Accounting. Its Relation to Behavioral Finance and the Perspectives for Neuroaccounting Development in Poland. In: B. Christiansen, E. Lechman (eds.), *Neuroeconomics and the Decision-Making Process* (pp. 246-261). Business Science Reference, Hershey, PA.
- Artienwicz, N. (2013). Rachunkowość behawioralna jako interdyscyplinarny nurt rachunkowości i społecznych nauk o zachowaniu. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 71(127), 7-23.
- Bąk, M. (2011). Problemy behawioralne w rachunkowości przedsiębiorstwa. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 625. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 32, 47-60.
- Birnberg, J.G., Shields, J.F. (1989). Three Decades of Behavioral Accounting Research. A Search for Order. *Behavioral Research in Accounting*, 1, 24-40.
- Cieciura, M. (2015). Etyka w świetle rozwijanego się behawioryzmu w rachunkowości. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 396, 19-27.
- Dobija, D., Kucharczyk, M. (2009). *Rachunkowość zarządcza. Teoria, praktyka, aspekty behawioralne*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Gmińska, R. (2014). Aspekty behawioralne w rachunkowości zarządczej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 344, 185-193.
- Gmińska, R. (2016). Psychologiczne aspekty podejmowania decyzji a rachunkowość zarządcza. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 440, 205-214.
- Jaworska, E. (2014). Perspektywa behawioralna w rachunkowości w świetle wybranych teorii psychologii motywacji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 830, 49-58.
- Jaworska, E. (2015). Poznawcze aspekty formułowania sądów i podejmowania decyzji w rachunkowości behawioralnej – wybrane zagadnienia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 389, 130-138.

- Kiziukiewicz, T., Jaworska, E. (2017). Obszary oddziaływań behawioralnych na rachunkowość finansową i zarządczą. *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, 4(88/1), 105-118.
- Korzeniowska, D. (2017). Pionierzy i wybrane teorie istotne dla rozwoju rachunkowości behawioralnej. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 92(148), 71-83.
- Korzeniowska, D. (2016). Rozwój problematyki rachunkowości behawioralnej. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, XVII (9/1), 143-156.
- Lord, A.T. (1989). The development of behavioral thought in accounting, 1952-1981. *Behavioral Re-search in Accounting*, 1, 124-149.
- Nowak, M. (2016a). Semantyka terminu „rachunkowość behawioralna”. Problemy znaczeniowe. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 300, 150-160.
- Nowak, M. (2016b). Behavioral accounting research – accounting research in the behavioral paradigm? True or false? *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 66(1), 119-126.
- Nowak, M. (2015c). Pomędzy rachunkowością a psami Pawłowa, czyli krytyka pojęcia „rachunkowość behawioralna”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 389, 287-296.
- Nowak, M. (2015d). Rachunkowość zarządcza, rachunkowość behawioralna – dwie strony tego samego medalu. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 374, 154-161.
- Sulik-Górecka, A., Strojek-Filus, M. (2015). Problemy behawioralne rachunkowości. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 252, 107-117.
- Szychta, A. (2008). *Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szychta, A., Jaruga, A.A., Kabalski, P. (2013). *Rachunkowość zarządcza*. Warszawa: Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r., poz. 351).

Honorata TRZCIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

SATYSFAKCJA PACJENTA W WYBRANYCH ASPEKTACH OCENY JAKOŚCI USŁUG MEDYCZNYCH

Streszczenie

Jakość usług medycznych staje się jednym z głównych elementów skuteczności funkcjonowania jednostek ochrony zdrowia na konkurencyjnym rynku. Pojęcie „jakość usług zdrowotnych” wiąże się ściśle z marketingową koncepcją obsługi rynku. Relacje zachodzące między poziomem świadczenia usług zdrowotnych, zadowoleniem pacjentów i stopniem zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa wskazują na konieczność wyznaczania kryteriów jakości usług zdrowotnych, umożliwiających wartościowanie tych usług. Głównym celem artykułu jest wskazanie najważniejszych cech jakości usług medycznych branych pod uwagę w ich ocenie oraz prezentacja wyników oceny jakości obsługi pacjenta na przykładzie wybranego podmiotu leczniczego. Wyniki oceny jakości usług zdrowotnych są jedną z podstaw ich doskonalenia, a jednocześnie warunkują realizację zasady orientacji na klienta – pacjenta. Realizacja takich badań ma pomóc menadżerom zarządzającym zakładami opieki zdrowotnej zdobyć wiedzę o ewentualnych kierunkach poprawy jakości usług medycznych i zaplanować właściwą strategię.

Słowa kluczowe: jakość, jakość usług medycznych, pacjent, satysfakcja pacjenta.

PATIENT SATISFACTION IN SELECTED ASPECTS OF THE ASSESSMENT OF QUALITY OF MEDICAL SERVICES

Summary

The quality of medical services is becoming one of the essential elements of effectiveness of health care units in a competitive market. The concept of quality of health services is closely associated with a marketing concept of market service. Relations between the level of health service provision, patients' satisfaction and the level of fulfilling health needs of the society indicate the need to set quality criteria for health services that enable the process of valuation of these services. The main objective of the article is an indication of the foremost features of the quality of medical services taken into account in their assessment as well as presentation of the results of the patient service quality assessment on the example of a selected treatment entity. The results of the assessment of the quality of health services are one of the foundations of their improvement, and at the same time they are responsible for implementation of the principle of a customer-patient orientation. An implementation of such research is to help managers in charge of health care institutions gain knowledge about possible directions of improving the quality of medical services and plan the right strategy.

Key words: quality, quality of medical services, a patient, patient satisfaction.

Wprowadzenie

Doskonalenie jakości usług, jak również ich realizacja stanowi jedną z podstawowych zasad funkcjonowania podmiotów usługowych wobec dynamicznie dokonujących się oczekiwań klientów. Warunki otoczenia i rosnące wymagania użytkowników wpływają w bezpośredni sposób na potrzebę doskonalenia jakości usług tak, aby w możliwie jak najlepszy sposób zaspokajać potrzeby klientów. Tego rodzaju podejście odnosi się także do usług zdrowotnych, oczywiście z uwzględnieniem ich bezpośredniego wpływu na zdrowie i życie ludzkie. Nieustanne doskonalenie jakości usług zdrowotnych powinno być zatem nadrzędnym celem każdej jednostki

medycznej, ponieważ przekłada się to znacząco na zaufanie klienta (pacjenta). To nowe podejście wymaga wdrożenia wielu skutecznych mechanizmów, które pozwolą na podniesienie jakości świadczeń zdrowotnych i przyczynią się do zwiększenia satysfakcji pacjenta. Satysfakcja pacjenta jest jednym z wielu istotnych elementów oceny jakości opieki zdrowotnej, dlatego też jej badanie znajduje swoje uzasadnienie w wielu opracowaniach. Monitorowanie jej poziomu i ewentualnych zmian jest narzędziem skutecznego zarządzania jakością w placówce świadczącej usługi medyczne. Szczególnie istotne znaczenie ma to w warunkach rynkowej konkurencji podmiotów, gdzie pacjent jest klientem, podmiotem rynku usług medycznych, a wysoki poziom satysfakcji pacjentów jest nadrzędnym celem funkcjonowania tych organizacji.

W niniejszym opracowaniu posłużono się m.in. wynikami badań poziomu satysfakcji pacjentów, przeprowadzonymi przez Szpital im. dr J. Dietla w Krynicy-Zdrój, z wykorzystaniem zaproponowanych kryteriów oceny, istotnych z punktu widzenia zarządzania tą placówką. Tego rodzaju badania niosą ze sobą możliwość zidentyfikowania opinii pacjentów (klientów) na temat poziomu jakości oferowanych im usług, ale również pozwalają wskazać ewentualne słabości w analizowanych obszarach funkcjonowania szpitala. Możliwe jest również podjęcie odpowiednich działań marketingowych oraz przygotowanie placówki medycznej do wdrożenia systemów zarządzania jakością. Publikacja stanowi pewnego rodzaju wprowadzenie do złożonego jednak tematu, jakim jest poprawa jakości usług medycznych, osiągnięcie zadowalającego poziomu satysfakcji pacjenta czy też dostosowywanie standardów jakości do specyfiki usług.

1. Pojęcie i cechy jakości w usługach medycznych

Wysoka jakość usług medycznych, nieustanne jej doskonalenie i dopasowanie do potrzeb pacjentów to jeden z najistotniejszych problemów współczesnej ochrony zdrowia. Termin „jakość” jest określeniem powszechnie używanym, wszechobecnym zarówno w wielu publikacjach, jak też życiu codziennym. Wieloznaczność tego pojęcia powoduje jednak nieścisłości i niewłaściwą interpretację jego znaczenia. Inaczej powinna być rozumiana jakość dóbr materialnych, a inaczej jakość usług czy jakość życia. Pojęcie „jakość w usługach medycznych” w krajach europejskich zyskało zainteresowanie polityków i władz państwowych w połowie lat 80. XX wieku. Na ten okres należy wskazać początek prawnego wdrażania systemów zarządzania opieką zdrowotną w publicznej służbie zdrowia. W Polsce możliwe było to dopiero po transformacji systemowej, zaznaczyć należy przy tym, że wpływ na kierunki i intensywność działań projakościowych zależny był przede wszystkim od kondycji budżetowej, reform oraz procesów urynkowienia opieki zdrowotnej (Dobska, Dobski, 2016).

Kształtowanie definicji jakości opieki zdrowotnej, rozumianej jako rodzaj usługi świadczonej dla klienta, nie doprowadziło jednak do przyjęcia jednej, powszechnej i uniwersalnej formuły rozumienia tego terminu. Autorzy znaczących publikacji z tego zakresu formułują jednak wiele istotnych definicji stosowanych. Na potrzeby niniejszego opracowania przytoczone zostaną jedynie wybrane definicje, wykorzystywane zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Należy jednak podkreślić, że zdefiniowanie, a tym samym operacjonalizacja tego pojęcia narażają wiele trudności. Jest to termin złożony, składający się z wielu komponentów i przede wszystkim interdyscyplinarny. Ponadto, jakość usług, w szczególności medycznych, jako problem badawczy pojawił się w Polsce stosunkowo niedawno, głównie w wyniku komercjalizacji rynku usług medycznych i nasilającej się konkurencji. Ważną kwestią jest również fakt, że ocena jakości opieki zdrowotnej jest uzależniona przede wszystkim od podmiotu oceniającego. Z jakością usług medycznych wiążą się także sprzeczności interesów różnych uczestników rynku. Płatnik publiczny szuka odpowiedniej jakości usługi przy możliwie najmniejszych kosztach, konsument

oczekuje wolności wyboru jednostki i wysokich standardów, a świadczący usługę chce utrzymać lub zwiększyć dochody. Ten sposób rozumienia jakości uzależniony jest od podmiotu zainteresowanego oceną jakości – pacjenta, świadczeniodawcy lub płatnika. Każdy z wymienionych podmiotów oceniających jakość świadczonych usług stosuje zatem inne kryteria.

Pionierem teoretycznych rozważań nad problematyką jakości w opiece zdrowotnej był A. Donabedian – jeden z twórców podstaw nowoczesnego systemu jakości w medycynie. Według jego koncepcji, jakość to ten rodzaj opieki, w którym maksymalizuje się mierzalne dobro pacjenta, biorąc pod uwagę równowagę oczekiwanych korzyści i strat towarzyszących procesowi opieki we wszystkich jego elementach. Zwracał on uwagę na takie aspekty, jak sposób interakcji personelu medycznego z pacjentem, zaangażowanie pacjenta w opiekę zdrowotną, dostępność i wyposażenie placówek świadczenia opieki, dostęp do opieki w różnych grupach społecznych oraz poprawa stanu zdrowia w wyniku procesu opieki zdrowotnej w różnych grupach społecznych (Wiśniewska, 2016).

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje termin „jakość w usługach medycznych” jako złożenie cech produktu usługowego, zakładając jednocześnie, że na jakość składają się wszystkie te cechy produktu usługowego, które zebrane razem sprawiają, że produkt może zaspokoić wypowiedziane i nieświadome potrzeby nabywcy. Jakość w obszarze opieki medycznej to rezultat oraz sposób użycia środków i organizacji usług, a także satysfakcja pacjenta. To stopień, do jakiego usługi zdrowotne, obejmujące jednostki i populacje, zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia oczekiwań w zakresie efektów leczenia i wykazują zgodność z aktualną, profesjonalną wiedzą. Wielu autorów wskazuje, że satysfakcja pacjenta z leczenia jest, obok wiedzy i doświadczenia personelu, jak również dostępu do coraz nowocześniejszych metod diagnostycznych, warunkiem koniecznym do uzyskania dobrych wyników leczenia (Ibidem).

Inne nieco podejście stosuje się np. Wielkiej Brytanii, gdzie przyjęto definicję Departamentu Zdrowia, skoncentrowaną głównie na ocenie czynności realizowanych przez pracowników i personel placówek medycznych, gdzie jakość usług medycznych oznacza profesjonalizm w działaniu, dbałość o wysokie kwalifikacje personelu, wykonanie czynności we właściwym czasie. Oba te podejścia łączy definicja jakości w usługach medycznych, którą sformułowała z kolei Narodowa Szwedzka Rada Zdrowia i Opieki Społecznej, gdzie jakość opieki zdrowotnej to poziom realizacji wewnętrznych systemów ochrony zdrowia, które mają na celu poprawę zdrowia oraz wrażliwość na uzasadnione oczekiwania społeczeństwa. Jakość to także rezultat (jakość techniczna), sposób użycia środków (wydajność ekonomiczna), organizacja usług oraz satysfakcja pacjenta (Dobska, Dobski, 2016).

Na bardzo ogólne ujęcie tego terminu wskazuje K. Opolski i E. Szymborska, wyrażając pogląd, że jakość można zdefiniować jako ogół cech i właściwości produktu bądź usługi, które to cechy decydują o zdolności tego wyboru lub usługi do zaspokojenia stwierdzonych lub też przewidywanych potrzeb odbiorcy. W niniejszym artykule jakość usługi medycznej rozumiana będzie jako szereg czynności o charakterze niematerialnym – począwszy od pierwszego kontaktu pacjenta z placówką opieki zdrowotnej aż do momentu jej opuszczenia – podejmowanych na zlecenie w celu zapewnienia zdrowia lub wzbogacenia walorów osobistych. Przebieg usługi medycznej zależeć będzie znacząco od charakteru relacji między personelem a pacjentem i aktywności każdej ze stron (Krot, 2008). Jak wynika z tej definicji, istotną cechą usługi medycznej jest relacja powstająca w trakcie jej świadczenia, która decyduje o całym procesie usługowym, wpływając na jego kształt, jakość oraz zadowolenie pacjenta. Uwzględniając dotychczasowy dorobek w zakresie badania jakości usług oraz przyjmując jako nadrzędną perspektywę pacjenta, jakość świadczenia medycznego można zdefiniować jako realizację

spełniająca lub przekraczająca oczekiwania nabywcy. Według takiego podejścia usługa cechuje się odpowiednią jakością, jeśli została wykonana przynajmniej z oczekiwaniami klienta. W rezultacie jakość staje się coraz bardziej elastycznym atrybutem produktu, zmieniającym się pod wpływem oczekiwań pacjenta i nabierającym charakteru personalistycznego.

Stosowanie różnych definicji wiąże się ściśle z prowadzeniem monitorowania jakości opieki zdrowotnej w oparciu o odmienne kryteria oceny zadowolenia i satysfakcji pacjentów w ramach ustalonych systemów kontroli jakości. Na tle definicji jakości ważne staje się wyodrębnienie jej atrybutów pod kątem oceny ze strony pacjenta jako klienta. Istotne stało się zatem odpowiednie zarządzanie placówką medyczną, w sposób pozwalający na spełnienie tych cech jakości usługi, które w największym stopniu decydują o jej powodzeniu.

Na kanwie tych rozważań należy wskazać pionierskie podejście w omawianej kwestii. Istotny bowiem wkład w naukę mieli: Instytut Pickera i Harvardzka Szkoła Zdrowia Publicznego. Instytut Pickera wyróżnił oceny opieki zdrowotnej zarówno dla opieki zamkniętej, jak też otwartej, podając, że ocenie powinny podlegać takie elementy, jak informacja i komunikacja, respekt i zainteresowanie, koordynacja i ciągłość opieki, zaangażowanie rodziny i przyjaciół, wsparcie psychiczne, kompleksowe leczenie bólu. Harvardzka Szkoła Zdrowia Publicznego wyodrębniła z kolei aspekty wyłącznie do opieki otwartej, tj. dostępność usług, satysfakcję i jakość kliniczną. W praktyce polskiej, Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia w Krakowie w odniesieniu do opieki szpitalnej wyodrębniło trzy komponenty wpływające na postrzeganie i ocenę jakości: relacje interpersonalne między pacjentem a personelem, warunki lokalowe i żywieniowe oraz realizacja procedur formalnych (Dobska, Dobski, 2016).

Istotne stało się zatem odpowiednie zarządzanie jednostką medyczną, w sposób pozwalający na spełnienie tych cech jakości usługi, które w największym stopniu decydują o jej powodzeniu. Zgodnie z opinią Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), należą do nich:

- skuteczność – by zapewniając opiekę, przyczyniać się do poprawy wyników w zakresie skutków zdrowotnych dla osób i społeczeństwa, w zależności od potrzeb;
- efektywność – by, zapewniając opiekę, maksymalizować wykorzystanie zasobów i nie dopuszczać do strat, wynikających w ich niewłaściwego wykorzystania;
- dostępność – by, świadcząc opiekę zdrowotną, czynić to tak, by była sprawiedliwie dostępna, a w nagłych wypadkach natychmiastowa, wykonana terminowo przy uwzględnieniu warunków, w jakich była wykonana;
- ukierunkowanie na pacjenta – ponieważ zapewniając opiekę, należy brać pod uwagę preferencje i aspiracje poszczególnych użytkowników usług i kulturę ich społeczności;
- sprawiedliwość, równość – aby zapewnić opiekę, która nie różni się jakością z powodu cech osobowych, takich jak płeć, rasa, pochodzenie etniczne, położenie geograficzne czy też status społeczno-ekonomiczny;
- bezpieczeństwo – aby, zapewniając opiekę, minimalizować ryzyko i szkody wyrządzone pacjentom (Wiśniewska, 2016).

Równolegle, liczni badacze w różny sposób odnoszą się do propozycji agregatu pożądanых cech w tym zakresie. M. Armstrong uznaje, że jakość usługi medycznej postrzegana jest jako wypadkowa trzech komponentów: jakości projektu, zgodności projektu z oczekiwaniami konsumenta – pacjenta oraz jakości wykonania.

R. Nizankowski (2003) wśród głównych składowych jakości w obszarze usług medycznych wymienia z kolei przede wszystkim bezpieczeństwo, efektywność i akceptowalność. Jak widać, zaprezentowane cechy jakości usług medycznych odzwierciedlają bardzo szeroki zakres oczekiwań

stawianych przez różne grupy interesariuszy tych usług i z pewnością nie wyczerpują zbioru wszystkich wymagań.

Kompleksowo zagadnienie składowych jakości usług medycznych ujmują K. Opolski, B. Dykowska, M. Możdżonek (2003), którzy wskazują m.in. na niezawodność, wrażliwość, wygląd, dostępność, kompetencje, uprzejmość, przejrzystość, odpowiedzialność, komunikatywność oraz bezpieczeństwo, satysfakcję, jakość kliniczną usługi, zasadność i wdrożenie.

Na tym tle warto odnieść się do pewnych kategorii cech jakości usługi medycznej, wskazanych przez G. Philipa i S.A. Hazletta, którzy na podstawie analizy jej różnorodnych, pożądanych składowych, wskazali na:

- cechy podstawowe, które związane są bezpośrednio z oczekiwanym wynikiem leczenia i mają bezpośredni wpływ na wybór danej jednostki medycznej przez pacjenta;
- cechy centralne, czyli połączenie zasobów materialnych, ludzkich, zarządczych oraz organizacyjnych, które umożliwiają świadczenie usługi medycznej w sposób pełny, transparentny, oparty na zaufaniu, wzajemnej komunikacji, podmiotowości pacjenta;
- cechy peryferyjne, mniej zauważalne przez pacjenta, np. obsługa administracyjna, jednak bardzo ważne z punktu widzenia wizerunku placówki, niezawodności jej działania, dostępności (Wiśniewska, 2016).

Obok zbioru przedstawionych składowych, odnoszących się do jakości w opiece medycznej, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że na odbiór usługi przez pacjenta wpływa również zbiór takich wymiarów, jak:

- gotowość – stan przygotowania do dostarczania usługi zdrowotnej, zgodnej z oczekiwaniami wszystkich interesariuszy usługi, tj. lekarzy, pielęgniarek, pacjentów oraz społeczeństwa;
- cykl poprawy – zastosowanie określonych metod do cyklicznej poprawy jakości;
- efektywność – wynik wdrożonych metod leczenia, mierzony również poziomem satysfakcji pacjentów;
- wskaźnik opieki – określona zmiana zdrowia pacjenta lub społeczności;
- doskonalenie jakości, czyli procesy ukierunkowane na ciągłe działania, służące poprawie jakości.

Podsumowując, można stwierdzić, że w usłudze medycznej występuje duża różnorodność cech tak, że nie można i nie powinno się stosować metod pomiaru porównujących usługę medyczną do innych usług, ponieważ każda usługa medyczna jest niepowtarzalna. Celem podstawowym wszystkich procedur kontroli jakości w zarządzaniu placówką medyczną powinno być podniesienie jakości świadczeń i poziomu satysfakcji pacjenta. Niniejsze opracowanie koncentruje się wyłącznie na aspekcie satysfakcji pacjenta z oferowanej usługi. Ujęcie takie może znaleźć zastosowanie jako pierwszy punkt we wdrażaniu Total Quality Management wg Oaklanda (TQM) w zarządzaniu placówką medyczną przez jakość. Zgodnie z tym podejściem, kluczowym dla podnoszenia poziomu usług jest poznanie oczekiwań klienta oraz ocena jego zadowolenia. Badanie ankietowe, jako podstawowe narzędzie oceny, służy do opracowania rekomendacji zmiany procedur lub standardów postępowania (Opolski, Dykowska, Możdżonek, 2003). Jednocześnie, przy właściwej konstrukcji, może zostać wykorzystane do kolejnego etapu wdrażania TQM, czyli poznania rzeczywistego postępowania pracowników i skuteczności stosowania przyjętych procedur i standardów.

2. Pacjent jako podmiot rynku

Procesy zachodzące w organizacjach, w tym zakładach opieki zdrowotnej, realizowane są dla zaspokojenia potrzeb klientów – pacjentów. W systemach zarządzania jakością zwraca się szczególną uwagę na dwa rodzaje klientów: zewnętrznych (pacjent, rodzina) i wewnętrznych (pracowników, dostawców). W sektorze ochrony zdrowia, w placówkach opieki zdrowotnej, podobnie jak w innych organizacjach, kluczową rolę odgrywa klient zewnętrzny, czyli – w przypadku wymienionych jednostek – pacjent. Opierając się na wielu definicjach, można ustalić, że w ujęciu bardzo szerokim klientem zakładu ochrony zdrowia jest każdy, kto od tej organizacji w jakimś stopniu zależy i na kogo organizacja oddziałuje swoim zachowaniem. Ze względu jednak na główny cel niniejszej publikacji pod uwagę zostaną wzięci jedynie pacjenci sprawnie i dobrze funkcjonującej placówki. Przemiany rynkowe doprowadziły do transformacji postawy pacjenta, który stał się klientem opieki zdrowotnej bardziej świadomym swoich praw, wymagającym, aktywnym, dokonującym stosunkowo racjonalnej oceny oraz posiadającym możliwość swobodnego wyboru placówki. Ten wolny wybór oznacza także możliwość rezygnacji z usług placówki lub lekarza niespełniającego oczekiwań, a wybranie tego, który zaoferuje wyższą użyteczność końcową. Tego rodzaju rynkowe zachowania pacjenta stanowią wskaźnik jakości usług i skuteczności postępowania danej jednostki. Decyzje klienta opierają się na dostępnej oraz posiadanej przez niego wiedzy, przetworzonych danych i zgromadzonych informacjach. Dotyczą usług medycznych z uwzględnieniem cech technicznych, warunków jej nabywania, dostępności czy cen. W trakcie dokonywania wyboru klient uwzględnia swoją sytuację domową oraz warunki ekonomiczne. Zmiany zachodzące w otoczeniu mogą stanowić dla klienta bodziec do modyfikacji lub poszukiwania nowych środków dla zaspokojenia oczekiwań.

Zaproponowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) definicja pacjenta wskazuje na to, by traktować go jako usługobiorcę świadczeń oferowanych przez szeroko pojętą służbę zdrowia. Nie jest przy tym istotny stan zdrowia takiej osoby, a jedynie skorzystanie z opieki zdrowotnej. Dodatkowo należy wskazać, że podejście to implikuje stosunek do relacji, jaka występuje między pacjentem a podmiotem świadczącym na jego rzecz usługę, tak jak do relacji pomiędzy klientem i przedsiębiorstwem (Matysiewicz, Smyczek, 2012).

Zgodnie z obowiązującą ustawą, w Polsce definiuje się go w podobny sposób, odnosząc się do relacji między pacjentem a placówką lub też osobą wykonującą zawód medyczny. Nie odrzuca się również podejścia rynkowego, ale podkreśla jednak prawo do udzielania świadczeń zdrowotnych, finansowanych bądź współfinansowanych ze środków publicznych, mających za zadanie leczyć, przeciwdziałać rozwojowi chorób, utrzymać prawidłowy stan zdrowia, jak najszybszą diagnostykę oraz uniemożliwiać lub hamować już istniejącą niepełnosprawność (Ibidem). Należy zatem z tego punktu widzenia rozpatrywać poziom satysfakcji pacjenta równorzędnie jak poziom satysfakcji klienta. Ma to znaczenie dla zarządzania jakością w placówce medycznej, ponieważ utrzymanie jego wysokiego poziomu będzie kluczowe dla oceny funkcjonowania całości organizacji, dla której będzie to celem podstawowym działania oraz narzędziem konkurencji z innymi podmiotami, jak wcześniej zaznaczono w niniejszym artykule. Podejście to znajduje potwierdzenie w stanowiskach organów międzynarodowych i krajowych do opisu relacji wiążących pacjenta z placówką medyczną i jest jednym z elementów oceny funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej. Zaznaczyć należy, że do tego celu stosuje się różne metodologie i definicje, przedstawione w części pierwszej opracowania.

3. Poziom zadowolenia pacjenta jako istotny element jakości usług medycznych

Badania satysfakcji pacjentów mają na celu rozpoznanie stanu opieki zdrowotnej poprzez opinię pacjentów w standaryzowanym pomiarze ilościowym lub (rzadziej) jakościowym oraz służą poprawie jakości opieki zdrowotnej. Drugim rodzajem pomiaru są badania opinii publicznej, gdzie badani wyrażają swoje opinie na temat funkcjonowania całego systemu opieki zdrowotnej.

Poprawą jakości usług medycznych powinny być zainteresowane różne podmioty, począwszy od władz centralnych, samorządu terytorialnego, poprzez płatnika usług medycznych – NFZ, dostawców w zakresie sprzętu, leków, skończywszy zaś na sądownictwie. Jakość usług w opiece zdrowotnej, jak żaden inny obszar działalności ludzkiej, ma ogromny wpływ na kondycję zdrowotną społeczeństwa, na jego jakość życia. Ocena funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest jednak skomplikowanym zadaniem. Nie istnieje jedna, doskonała metoda badania jakości usług medycznych, którą można by zastosować w przypadku każdej organizacji. Konieczne jest indywidualne podejście do każdego zakładu opieki zdrowotnej, uwzględniające jego wielkość, lokalizację, zakres świadczonych usług, zmiany dokonujące się wewnątrz lub na zewnątrz jednostki. Wybór odpowiednich czynników, określenie ich relatywnej wagi, pomiar i monitorowanie konkretnych wartości czy też porównanie systemów o różnej strukturze organizacyjnej stanowi duże wyzwanie dla badaczy. Pomimo niedoskonałości porównywanie różnych rozwiązań, zwłaszcza stosowanych w innych krajach jest jednak użyteczne, chociażby ze względu na możliwość czerpania inspiracji co do zmian możliwych do przeprowadzenia lokalnie, a także monitorowania występowania niepokojących trendów, gdy wskaźniki kraju w konkretnych aspektach stale się pogarszają. Jednym z popularniejszych wskaźników porównujących systemu ochrony zdrowia różnych krajów jest Euro Health Consumer Index (EHCI), publikowany przez organizację Health Powerhouse. Ideą indeksu nie jest porównanie samych systemów ochrony zdrowia, lecz ocena przyjazności systemu dla pacjenta. Biorąc pod uwagę te badania, Polska uplasowała się na 25. miejscu wśród wybranych 30 europejskich krajów, zdobywając 59% możliwych do uzyskania punktów. Choć zamożność kraju nie jest jedynym czynnikiem warunkującym jakość opieki zdrowotnej, korelacja pomiędzy tymi wielkościami jest bardzo silna – kraje o wyższym dochodzie, mierzonym produktem krajowym brutto, rozwijają bardziej efektywne systemy opieki zdrowotnej nad swoimi obywatelami. Porównując pozycję w rankingu EHCI z rankingiem krajów pod względem PKB per capita, można zauważyć wspomnianą prawidłowość. Polska plasuje się na 24. miejscu w PKB per capita, co w odniesieniu do 25. pozycji w EHCI sugeruje, że rozwój w zakresie ochrony zdrowia przebiega w Polsce proporcjonalnie, choć wciąż istnieje wiele elementów do poprawy (Raport CBOS, 2018).

System opieki zdrowotnej w Polsce cyklicznie poddawany jest ocenie społecznej. W ciągu ostatnich lat, mimo wprowadzenia licznych reform, mających na celu rozszerzenie zakresu ochrony zdrowotnej oraz poprawę opieki nad pacjentem, odnotowywany jest niski poziom zadowolenia z systemu ochrony zdrowia zarówno pacjentów, jak również lekarzy. Pacjent jest beneficjentem świadczeń (usługi, leki, sprzęt medyczny), finansowanych w całości lub współfinansowanych ze środków publicznych, jak i samodzielnym nabywcą komercyjnym, a w obu tych przypadkach klientem. Rozróżnienie ze względu na sposób finansowania jest istotne w interpretacji ocen poziomu zadowolenia z opieki zdrowotnej (Ankiel, Kuczyńska, 2017). Badania zadowolenia pacjentów z opieki zdrowotnej w Polsce pokazują silną zależność jego poziomu od sposobu finansowania usługi. Pacjenci korzystający z usług w ramach powszechnego systemu opieki zdrowotnej deklarują znacząco wyższy poziom zadowolenia (39%) niż pacjenci

współfinansujący usługę (27%). Jak pokazują badania, najmniej zadowolone z funkcjonowania systemu opieki są osoby, które korzystały z ubezpieczenia dodatkowego lub finansujący tego rodzaju usługi samodzielnie (17%). Opisane dane przedstawione zostały w tabeli 1.

Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) prowadzi w Polsce systematycznie sondaże ankietowe, mające na celu poznanie opinii respondentów na temat funkcjonowania polskiego systemu ochrony zdrowia. CBOS w swoich badaniach wyróżnił 9 najważniejszych składowych tych ocen, tj. jakość leczenia, podejście do pacjenta i sprawność obsługi, dostępność usług lekarzy specjalistów i badań diagnostycznych, dostępność opieki nocnej i świątecznej, wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań, ułatwienia dla korzystających z opieki zdrowotnej (dobra informacja, dogodne godziny), dogodna lokalizacja oraz dostępność usług lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, brak dodatkowych opłat i liczba personelu medycznego w szpitalach. Ocena poziomu satysfakcji dokonana przez pacjentów jest oceną realizacji usług medycznych i ich oczekiwań co do jakości ich świadczenia. Według badań CBOS, 3 na 10 ankietowanych, tj. 30%, pozytywnie ocenia funkcjonowanie służby zdrowia w Polsce, zaś aż 66% negatywnie, w tym 27% zdecydowanie negatywnie. Pozytywne jest jednak, że w ostatnich 2 latach przybyło klientów zadowolonych z funkcjonowania opieki zdrowotnej, i to aż o 7%. Niezadowolenie z systemu opieki zdrowotnej najczęściej wyrażają badani w wieku 25-34 lata. Według CBOS krytycyzm w postrzeganiu opieki zdrowotnej spada po 55. roku życia, a najbardziej zadowoleni są najstarsi ankietowani, w wieku 65 lat i więcej. Badanie opracowane przez CBOS, dotyczące badania satysfakcji pacjentów pokazuje też, że poziom zadowolenia ankietowanych ze świadczonych usług medycznych jest wyższy w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego niż w przypadku usług samodzielnie finansowanych (tabela 1).

Tabela 1

Poziom zadowolenia pacjentów korzystających z usług medycznych według źródła finansowania w roku 2018

Badani, którzy w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających sondaż korzystali z usług medycznych	Poziom zadowolenia pacjentów z funkcjonowania opieki zdrowotnej w Polsce		
	zadowolony	niezadowolony	trudno powiedzieć
wyłącznie w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego	39%	58%	3%
w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego i jednocześnie z usług świadczonych poza tym systemem – w całości samodzielnie finansowanych lub dostępnych w ramach posiadanego dodatkowego ubezpieczenia (abonamentu, polisy)	27%	70%	3%
wyłącznie w całości samodzielnie finansowanych lub dostępnych w ramach dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego	17%	72%	11%
niekorzystający z usług medycznych	25%	68%	7%

Źródło: Raport z badania *Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej*, 2018, Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej.

Samorząd Województwa Małopolskiego, realizując zadania własne z zakresu ochrony oraz promocji zdrowia, standaryzuje politykę zdrowotną w ujęciu regionalnym i prowadzi systematyczne analizy, które służą określaniu potrzeb zdrowotnych Małopolan. Działania te pozwalają na wykreowanie i konsekwentne realizowanie dostępu do opieki medycznej o wysokim standardzie, w szczególności usług specjalistycznych, w zależności od potencjałów i potrzeb poszczególnych subregionów, priorytetów służących poprawie stanu zdrowia populacji, a także poprawę jakości usług medycznych. Celem władz samorządowych województwa małopolskiego jest zapewnienie poprawy stanu zdrowia, jakości świadczonych usług oraz bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców regionu. Ten kierunek działań realizowany będzie zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego, 2011). Realizacja tego założenia wymaga zagwarantowania sprawnych oraz efektywnie zarządzanych podmiotów leczniczych, które dysponować będą odpowiednim zapleczem kadrowym, sprzętowym i lokalowym oraz będą jednostkami ochrony zdrowia o stabilnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

W ten nurt zadań, związanych z poprawą stanu zdrowia, profilaktyką i satysfakcją ze świadczonych usług medycznych, wpisuje się Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Szpital im. Józefa Dietla w Krynicy-Zdrój, którego celem nadrzędnym jest stałe spełnianie wymagań pacjentów poprzez osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych¹.

Szpital zapewnia pacjentom kompleksową jakość udzielanych świadczeń, opartą na połączeniu i umiejętnym wykorzystaniu profesjonalnej wiedzy medycznej oraz doświadczeniu zatrudnionego personelu. Cel ten realizowany jest w szczególności poprzez:

- indywidualne i rzetelne podejście do pacjenta oraz zdobycie jego trwałego zaufania, w tym prowadzenie badań satysfakcji pacjenta;
- udzielanie świadczeń zdrowotnych, zaspokajających w najszerszym stopniu potrzeby pacjentów;
- ścisłą kontrolę procesu udzielania świadczeń zdrowotnych na każdym ich etapie, z wykorzystaniem nowoczesnych metod badań, pomiarów i przesyłania informacji;
- zakup specjalistycznego sprzętu i urządzeń służących do udzielania świadczeń zdrowotnych;
- systematyczne szkolenie personelu i podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- ugruntowanie przekonania, że odpowiedzialność za jakość udzielanych świadczeń jest podstawowym obowiązkiem pracownika;
- oparcie się na wartościach etycznych i wymaganiach dotyczących jakości oraz na właściwościach jakościowych oraz ciągłe doskonalenie świadczonych usług oraz skuteczności Systemu Zarządzania Jakością (Przewodnik po Systemie Zrządzana Jakością, 2018).

W związku z tym, że oczekiwania pacjentów są bardzo różnorodne i zmienne w czasie, należy systematycznie monitorować ich satysfakcję z udzielanych im usług. Satysfakcja pacjenta postrzegana jest zatem jako stopień, w jakim akceptuje on opiekę zdrowotną, przy uwzględnieniu swoich potrzeb i oczekiwań. Realizując zadania wynikające z wewnętrznego

¹ Szpital im. dr. Józefa Dietla w Krynicy-Zdrój powstał w październiku 1955 roku. Rozbudowa i modernizacja placówki zakończona w 2011 roku oraz wdrożenie projektu „E-Szpital w Krynicy-Zdroju” znacznie przyczyniły się do poprawy standardu i jakości leczenia, czyniąc krynicki szpital nowoczesnym centrum medycznym. Szpital zapewnia stacjonarne, całodobowe i ambulatoryjne udzielanie świadczeń zdrowotnych, polegających na zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu oraz poprawie zdrowia pacjenta.

Systemu Zarządzania Jakością w omawianej jednostce, przeprowadzane są zatem cykliczne anonimowe badania ankietowe, dotyczące poziomu zadowolenia pacjentów z opieki zdrowotnej i różnych aspektów związanych z udzielanymi świadczeniami zdrowotnymi.

Rzetelne przeprowadzenie badań i odpowiednia analiza uzyskanych wyników pozwalają na lepsze dostosowanie funkcjonowania szpitala do rzeczywistych wymagań i preferencji pacjentów.

W celu oceny stopnia zadowolenia pacjentów z usług medycznych posłużono się wynikami badań ankietowych, przeprowadzonych przez Szpital im. dr. J. Dietla w Krynicy-Zdrój w latach 2015-2018.

Wyniki prezentowanych badań dotyczą stopnia zadowolenia pacjentów wyłącznie z trzech wybranych oddziałów: Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej (274 osoby), Chirurgii Ogólnej (355 osób) i oddziału Ginekologiczno-Położniczego (372 osoby), co dało ogółem 1001 respondentów². Kwestionariusz ankiety składał się z 7 pytań, które dotyczyły pozyskania opinii pacjentów w zakresie:

- oceny kontaktów z Izbą Przyjęć – stosunek do pacjenta oraz komunikatywność w bezpośrednim kontakcie – wyczerpujący i kompetentny sposób przekazania informacji (pytanie 1);
- kontaktów z lekarzem – stosunek do pacjenta – punktualność, życzliwość, zaangażowanie, wrażliwość na problemy pacjenta oraz komunikatywność – jasność diagnozy i zaleceń (pytanie 2);
- oceny kontaktów z pielęgniarkami – stosunek do pacjenta – życzliwość, zaangażowanie, komunikatywność – wyczerpujący i zrozumiały sposób przekazania informacji, jak również fachowość wykonywanych badań i zabiegów (pytanie 3);
- oceny oddziału – czas oczekiwania na zabieg, jakość sprawowanej opieki pooperacyjnej, jakość usług, zakres usług, standard wyposażenia (pytanie 4).

Pytanie 5 dotyczyło oceny ogólnej badanego oddziału, a dwa ostatnie pytania miały na celu identyfikację słabych i mocnych stron objętego badaniem oddziału. Pięć pierwszych pytań miało formę zamkniętą, zawierającą możliwości odpowiedzi, określające poziom oceny danego zagadnienia według 5-stopniowej skali. Dwa ostatnie pytania miały formę otwartą, dającą możliwość swobodnego opisu respondentom.

Ważne znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa oraz ogólnego poziomu zadowolenia pacjenta ma pierwszy etap pobytu w szpitalu, tj. kontakt z Izbą Przyjęć. Z przedstawionych danych wynika (tabela 2), że poziom zadowolenia ankietowanych, dotyczący kontaktu pacjenta z Izbą Przyjęć, jest bardzo wysoki. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kwestii dotyczącej stosunku do pacjenta, w ostatnim badanym roku, najwyżej ocenili go ankietowani, którzy przyjęci byli kolejno na oddział Chirurgii Ogólnej (100%), Oddział Ginekologiczno-Położniczy (95%) i Oddział Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej (73%). Z przeprowadzonej analizy wynika, że pacjenci stają się coraz bardziej wymagający i oczekują jasnej oraz zrozumiałej informacji od personelu szpitala na każdym etapie hospitalizacji, w tym również na Izbie Przyjęć. Ważny jest aspekt komunikatywności, indywidualnego podejścia do pacjenta, wyczerpujący i kompletny sposób przekazania informacji oraz wprowadzenie pacjenta w oddział docelowy. W oparciu o zebrane dane można stwierdzić, że hospitalizowani pacjenci, którzy mieli pierwotnie kontakt z Izbą Przyjęć w analizowanej placówce, w zdecydowanej większości nie mają zastrzeżeń w kwestii uzyskanych informacji.

² Udostępnione przez szpital wyniki badań dotyczą wyłącznie trzech oddziałów.

Tabela 2

Udział poziomu zadowolenia pacjentów w kontakcie z Izbą Przyjęć w latach 2015-2018

Badany oddział szpitala		Rok 2015					Rok 2016					Rok 2017					Rok 2018									
		Ocena w skali 1-5 (1 – najgorsza, 5 – najlepsza)																								
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
Chirurgia Urazowo-Ortopedyczna	1A*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	10	10	76	-	7	7	13	73					
	1B*	1	-	-	13	86	6	-	-	19	75	4	-	-	12	84	8	-	-	5	87					
Chirurgia Ogólna	1A*	-	-	-	9	91	-	-	-	7	93	-	-	8	12	80	-	-	2	4	94					
	1B*	-	-	-	20	80	-	-	-	3	97	-	-	-	11	89	-	-	-	-	100					
Ginekologia – Położnictwo	1A*	-	3	6	11	80	-	-	-	14	86	-	-	10	8	82	-	-	-	2	98					
	1B*	3	-	9	22	66	-	-	-	2	98	-	-	10	11	79	-	-	-	5	95					

1A* stosunek do pacjenta
1B* komunikatywność w bezpośrednim kontakcie

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez Dyrektora Szpitala wyników badań ankietowych w latach 2015-2018.

Czynnikiem silnie determinującym satysfakcję pacjenta z otrzymanych usług medycznych jest relacja na płaszczyźnie pacjent – lekarz. Ocena kontaktów z personelem lekarskim ma kluczowe znaczenie dla ogólnego poziomu zadowolenia pacjenta. Z dokonanej analizy można wnioskować, że dla pacjentów hospitalizowanych w badanych oddziałach największe znaczenie mają: stosunek do pacjenta – punktualność, życzliwość, zaangażowanie, wrażliwość na problemy pacjenta oraz komunikatywność – jasność diagnozy i zaleceń (tabela 3). W wymienionych zakresach, w ostatnim badanym roku, kontakt z personelem lekarskim oceniony został pozytywnie we wszystkich badanych oddziałach (ponad 92% ankietowanych oceniło ten kontakt na poziomie 5). Można zauważyć jednak, że w analizowanym okresie ocena ta ulegała znacznej poprawie. Dla porównania, w 2015 roku tylko ponad 70% ankietowanych oceniło ten kontakt na poziomie 5, a ok. 3% pacjentów udzieliło odpowiedzi negatywnych (na poziomie 1).

Tabela 3

Udział poziomu zadowolenia pacjentów w kontakcie z personelem lekarskim w latach 2015-2018

Badany oddział szpitala		Rok 2015					Rok 2016					Rok 2017					Rok 2018									
		Ocena w skali 1-5 (1 – najgorsza, 5 – najlepsza)																								
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
Chirurgia Urazowo-Ortopedyczna	2A*	-	-	16	84	-	-	13	14	73	-	-	-	33	67	-	-	-	4	96	-					
	2B*	-	7	14	79	-	-	9	13	78	-	-	20	15	65	-	-	-	8	92	-					
Chirurgia Ogólna	2A*	-	-	12	87	1	-	-	67	32	-	-	7	11	82	-	-	-	4	96	-					
	2B*	-	1	12	87	-	-	1	1	98	-	-	5	14	81	-	-	-	5	95	-					
Ginekologia – Położnictwo	2A*	2	3	-	75	-	-	-	4	96	-	-	10	9	81	-	-	-	3	97	2					
	2B*	1	3	22	72	-	-	-	18	82	-	-	13	17	70	-	-	-	4	96	1					

2A* stosunek do pacjenta
2B* komunikatywność

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez Dyrektora Szpitala wyników badań ankietowych w latach 2015-2018.

Stosunek personelu pielęgniarskiego do pacjentów, szanowanie ich godności, pomoc w czynnościach dnia codziennego mają zdecydowany wpływ na poziom satysfakcji z pobytu w oddziale szpitalnym. W przeprowadzonym badaniu kontakt z personelem pielęgniarskim został oceniony przez ankietowanych na równie wysokim poziomie jak z personelem lekarskim (tabela 4). Ocenie została poddana kwestia stosunku do pacjenta, tj. życzliwość, zaangażowanie, a także komunikatywność – wyczerpujący i zrozumiały sposób przekazania informacji, jak również fachowość wykonywanych badań i zabiegów. Personel pielęgniarski we wszystkich wspomnianych zakresach uzyskał największą ocenę od ponad 88% respondentów. Warto podkreślić, że żaden z ankietowanych pacjentów nie ocenił tej grupy zawodowej na poziomie 1.

Tabela 4

Udział poziomu zadowolenia pacjentów w kontakcie z personelem pielęgniarskim w latach 2015-2018

Badany oddział szpitala		Rok 2015					Rok 2016					Rok 2017					Rok 2018									
		Ocena w skali 1-5 (1 – najgorsza, 5 – najlepsza)																								
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
Chirurgia Urazowo-Ortopedyczna	3A*	-	-	1	6	93	-	-	6	13	81	-	-	-	27	73	-	-	-	4	96					
	3B*	-	-	1	13	86	-	-	6	19	75	-	-	-	33	67	-	-	-	12	88					
	3C*	-	-	-	9	91	-	-	-	3	97	-	-	2	18	80	-	-	-	4	96					
Chirurgia Ogólna	3A*	1	1	1	1	96	-	1	3	5	91	1	1	3	5	90	-	-	-	9	91					
	3B*	-	-	1	7	92	-	-	-	1	99	-	-	-	18	82	-	-	-	1	99					
	3C*	-	-	-	3	97	-	-	-	4	96	-	-	-	8	92	-	-	-		100					
Ginekologia – Położnictwo	3A*	-	-	2	11	87	-	-	2	10	88	-	-	2	17	81	-	-	-	2	98					
	3B*	-	2	-	18	80	-	4	-	4	92	-	-	4	17	79	-	-	1	4	95					
	3C*	-	-	1	11	88	-	-	10	10	80	-	-	9	8	83	-	-	-	1	99					

3A* stosunek do pacjenta
3B* komunikatywność w bezpośrednim kontakcie
3C* fachowość wykonywania badań i zabiegów

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez Dyrektora Szpitala wyników badań ankietowych w latach 2015-2018.

Pytanie 4 w kwestionariuszu ankiety dotyczyło oceny oddziału (tabela 5). W skali 5-punktowej pacjenci oceniali czas oczekiwania na zabieg, jakość sprawowanej opieki pooperacyjnej, jakość usług, zakres usług i standard wyposażenia. Niezmiernie ważnym aspektem, wpływającym na zadowolenie pacjenta z jakości usług medycznych, jest czas oczekiwani na zabieg. W latach 2015-2018 ocena na poziomie 5 w tym zakresie została wskazana przez ankietowanych średnio na poziomie 89%. Niewiele mniej, 87%, ankietowanych wskazało najwyższą ocenę na Oddziale Chirurgii Ogólnej. Relatywnie wysoko ankietowani ocenili również Oddział Ginekologiczno-Położniczy – 79% pacjentów wskazało ocenę najwyższą. Ocena na poziomie 1 pojawiła się tylko w jednym badanym roku (2%), na jednym z badanych oddziałów – Chirurgii Ogólnej. W przedmiotowym badaniu jakość sprawowanej opieki pooperacyjnej stanowiła kolejny element oceny oddziału. Średnio 89% przyznało jej najwyższą ocenę.

Kolejnym badanym aspektem oceny analizowanych w badaniu oddziałów była jakość usług. Należy jednak podkreślić, że pacjent – klient ocenia na podstawie własnych subiektywnych kryteriów. Trzeba pamiętać, że to on i jego potrzeby, a także oczekiwania powinny być w centrum uwagi personelu medycznego oraz kierownictwa szpitala – to pacjent jest główną postacią procesu zarządzania jakością placówki medycznej. Ma on prawo do współdecydowania zarówno o przebiegu procesu leczenia i pielęgnowania, a także do oceny i decydowania o jakości tej opieki. W oparciu o zebrane dane można stwierdzić, że w badanej jednostce pacjenci nie mają zastrzeżeń co do jakości oferowanych usług, oceniając ten aspekt na najwyższym poziomie

– średnio 89% badanych. Zakres usług ma znaczący wpływ na poziom satysfakcji pacjentów, najniżej respondenci (1%) ocenili go w roku 2015, a najwyżej w 2018. Tylko 1% pacjentów Oddziału Chirurgii Ogólnej w roku 2015 oceniło zakres usług na poziomie najniższym.

W subiektywnej ocenie jakości usług medycznych pacjent zwraca uwagę nie tylko na jakość zapewnianych świadczeń, lecz również na otoczenie, w którym przebywa. Standard wyposażenia został poddany ocenie jako ten wariant, który ma wpływ na komfort pacjenta w czasie sprawowanej opieki i w czasie jego przebywania. Wyniki badań pozwalają stwierdzić, że pacjenci w zdecydowanej większości są zadowoleni z warunków oddziału, w którym przebywali. Aż 90% respondentów wskazało wysoki stopień zadowolenia (ocenę 5) na oddziale Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej, nieco mniej, tj. 89%, ankietowanych na Oddziale Chirurgii Ogólnej, a najmniej, 81%, na oddziale Ginekologiczno-Położniczym.

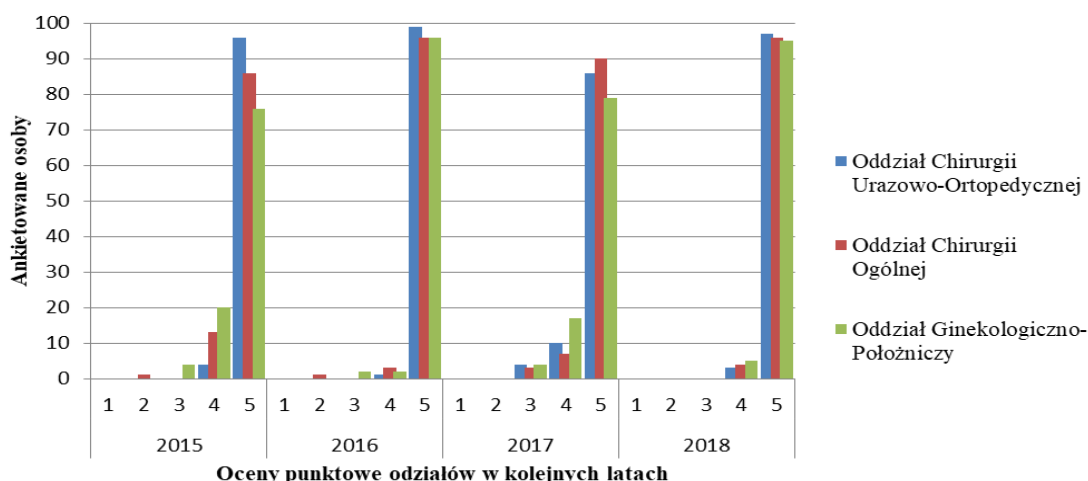
Tabela 5

Udział oceny oddziałów Szpitala im dr. J. Dietla w Krynicy-Zdrój w latach 2015-2018

Badany oddział szpitala		Rok 2015					Rok 2016					Rok 2017					Rok 2018									
		Ocena w skali 1-5 (1 – najgorsza, 5 – najlepsza)																								
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
Chirurgia Urazowo-Ortopedyczna	4A*	-	-	3	4	93	-	-	3	6	91	-	-	6	20	73	-	-	-	1	99					
	4B*	-	-	7	14	79	-	-	13	6	81	-	-	2	20	78	-	-	-	1	99					
	4C*	-	-	1	6	93	-	-	4	13	84	-	-	10	10	80	-	-	-	-	100					
	4D*	-	-	-	9	91	-	-	-	-	100	-	-	-	18	82	-	-	-	7	93					
	4E*	-	-	3	14	83	-	-	-	10	90	-	-	6	10	84	-	-	1	7	92					
Chirurgia Ogólna	4A*	2	1	1	22	74	-	-	-	7	93	-	-	2	10	88	-	-	2	4	94					
	4B*	1	-	2	7	89	-	-	-	-	100	-	-	6	5	89	-	-	-	1	99					
	4C*	1	-	2	8	88	1	-	-	-	99	-	2	3	5	90	-	-	-	4	96					
	4D*	1	-	1	15	83	-	-	1	5	93	-	-	1	15	84	-	-	-	1	99					
	4E*	1	1	-	13	85	1	-	-	7	92	-	-	5	10	85	-	-	1	6	93					
Ginekologia – Położnictwo	4A*	-	3	3	17	76	-	-	4	10	86	-	-	18	17	66	-	-	-	11	89					
	4B*	-	-	1	9	89	-	-	-	6	94	-	-	17	8	75	-	-	-	10	90					
	4C*	1	-	4	19	75	-	-	4	4	92	-	-	7	19	74	-	-	-	5	95					
	4D*	-	2	2	20	76	-	-	10	4	86	-	-	5	22	73	-	-	-	12	88					
	4E*	-	2	4	31	63	-	-	-	4	96	-	2	8	25	65	-	-	-	12	88					

4A* Czas oczekiwania na zabieg
4B* Jakość sprawowanej opieki pooperacyjnej
4C* Jakość usług
4D* Zakres usług
4E* Standard wyposażenia

Kolejne pytanie w ankiecie dotyczyło ogólnej oceny oddziału. Przeprowadzone badanie wykazało, że zdecydowana większość pacjentów wystawiła badanym oddziałom szpitala pozytywną ocenę końcową. Wśród ankietowanych nie było osób, które swój pobyt w omawianej placówce oceniło na najniższym poziomie, zaś ocena 2 pojawiła się jedynie 2-krotnie w przypadku Oddziału Chirurgii Ogólnej (rysunek 1).



Rysunek 1. Ogólna ocena oddziałów Szpitala im dr. J. Dietla w Krynicy-Zdrój w opinii pacjentów. Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez Dyrektora Szpitala wyników badań ankietowych w latach 2015-2018.

Należy zauważyć, że w roku 2017 pacjenci nieco niżej ocenili wszystkie badane oddziały, co pokazuje wzrost liczebności ocen 3 (neutralne) i 4 w porównaniu do 2016 roku.

Można również zauważyć, że w 2018 roku nastąpiła poprawa ogólnej oceny w każdym z trzech badanych oddziałów. Aż 97% ankietowanych oceniło oddział Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej na poziomie 5 (najwyższym), tylko 3% wybrało ocenę 4, a niższych ocen nie zanotowano (tabela 6).

Tabela 6

Udział ogólnej oceny oddziałów Szpitala im dr. J. Dietla w Krynicy-Zdrój w latach 2015-2018

Badany oddział szpitala	Rok 2015					Rok 2016					Rok 2017					Rok 2018				
	Ocena w skali 1-5 (1 – najgorsza, 5 – najlepsza)																			
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Chirurgia Urazowo-Ortopedyczna	-	-	-	4	96	-	-	-	1	99	-	-	4	10	86	-	-	-	3	97
Chirurgia Ogólna	-	1	-	13	86	-	1	-	3	96	-	-	3	7	90	-	-	-	4	96
Ginekologia – Położnictwo	-	-	4	20	76	-	-	2	2	96	-	-	4	17	79	-	-	-	5	95

Źródło: opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez Dyrektora Szpitala wyników badań ankietowych w latach 2015-2018.

Dodatkowo, w celu zidentyfikowania szeregu aspektów funkcjonowania jednostki przeprowadzono analizę mocnych i słabych stron wybranych oddziałów, wskazanych przez pacjentów w latach 2015-2018. Celem analizy była próba zidentyfikowania elementów, które mogły wpłynąć na poprawę poziomu zadowolenia pacjentów. Pominięto realizację procedur formalnych, jako elementu, którego nie ocenia się na podstawie opinii pacjentów wyrażonej w ankietach, skoncentrowano się głównie na kontakcie interpersonalnym między pacjentem, a personelem oraz warunkach lokalowych i żywieniowych. Celem była identyfikacja zmian oraz wskazanie słabych i mocnych stron o charakterze stałym, które wskazali pacjenci. Uzyskane w badaniu wyniki uwidaczniają, że ogólne zadowolenie respondentów z jakości świadczonych usług na wszystkich trzech oddziałach jest zadowalające. Należy jednak zwrócić uwagę na wskazane przez ankietowanych czynniki, będące najczęstszymi przyczynami niezadowolenia świadczeniobiorców. Do kwestii wymagających dalszego doskonalenia w szpitalu, według pacjentów objętych badaniem, należą:

- modernizacja infrastruktury sanitarnej i technicznej;
- poprawa jakości oferowanego żywienia;
- poszerzenie oferty leczniczej;
- zwiększenie uwagi na aspekt dotyczący przekazywania szerszej informacji pacjentom o stanie ich zdrowia oraz proponowanego i prowadzonego aktualnie leczenia, ryzyku związanym z tym leczeniem, a także skutkach ubocznych stosowanych leków.

Potencjalne korzyści z monitorowania systemu jakości w badanym szpitalu obejmują usprawnienie zarządzania, zwiększenie świadomości występowania problemów, usprawnienie procesów, racjonalizację czasu świadczenia usług oraz procesów im towarzyszących, aktywizację pracowników, wzrost satysfakcji pacjentów oraz poprawę wizerunku, a tym samym konkurencyjności placówki. Analiza czynników wywołujących niezadowolenie wśród pacjentów daje możliwość wprowadzenia właściwych zmian i efektywnego rozwoju placówki medycznej, zgodnych z oczekiwaniami i potrzebami świadczeniobiorców.

Podsumowanie

Wyniki oceny jakości usług zdrowotnych są jedną z podstaw ich doskonalenia, a przy tym warunkują realizację zasady orientacji na klienta (pacjenta). W dobie społeczeństwa konsumpcyjnego podczas korzystania ze świadczeń zdrowotnych pacjenci oczekują podobnego poziomu jakości usług i możliwości dokonywania wyboru jak w trakcie zakupu towarów czy korzystania z innego rodzaju usług. Satysfakcja pacjenta jest jednym z elementów oceny jakości opieki zdrowotnej, dlatego też jego poziom zadowolenia jest istotnym czynnikiem wpływającym na sukces zarządzania placówką medyczną. Prowadzone badania satysfakcji pacjentów niosą ze sobą możliwość poznania opinii pacjentów o oferowanych im usługach, ale również pozwalają zdefiniować słabości w analizowanych obszarach funkcjonowania szpitala. Wyniki tego rodzaju badań dają możliwość podjęcia odpowiednich działań marketingowych, ale także przygotowania placówki medycznej do wdrożenia i realizacji systemów zarządzania jakością.

Należy jednak pamiętać, że spełnienie oczekiwań klientów, po pierwsze, nie jest łatwe, a po drugie, uwarunkowane jest przez wiele czynników. Na poziom jakości świadczonych usług składa się bowiem jakość funkcjonowania całej jednostki. W związku z tym kadra zarządzająca powinna podejmować:

- wszelkie działania zmierzające do uzyskania informacji o oczekiwaniach oraz wymaganiach pacjentów celem lepszego dostosowania oferty swoich usług i podniesienia ich jakości;
- działania udoskonalające narzędzie badawcze, uwzględniające również opinię personelu medycznego – ponieważ pełne i spójne badania satysfakcji pacjentów oraz opinii pracowników dają kompleksowy obraz sytuacji w szpitalu;
- udoskonalenie ankiety o pytanie pacjentów o skłonność polecenia szpitala znajomym i bliskim, w celu zbadania wskaźnika rekomendacji, istotnego z punktu widzenia badania satysfakcji pacjentów danej jednostki, chociaż badania wskazują na wysoki poziom zadowolenia pacjentów, więc można wnioskować, że wskaźnik uplasuje się na b wysokim poziomie.

Należy pamiętać, że rolą badań satysfakcji nie jest szukanie błędów, a jedynie identyfikowanie dobrych praktyk. Służy jako narzędzie zmiany, wskazując tym samym kierunki rozwoju zgodnie z oczekiwaniami zarówno pacjentów, jak i pracowników.

Należy przy tym stwierdzić, że hierarchizacja oczekiwań klienta może być niezwykle ważna ze względu na podejmowanie działań doskonalących w warunkach dość znacznie ograniczonych zasobów. Pozwoli ona na określenie obszarów, którymi należy zająć się w pierwszej kolejności, tak aby zwiększać poziom jakości tych, które stają się kluczowe z perspektywy pacjenta.

W niniejszym artykule przedstawiono wyniki badań na temat opinii pacjentów Szpitala im. dr. J. Dietla w Krynicy-Zdrój, podsumowujących poziom satysfakcji pacjentów, a także wskazano mocne i słabe strony, które mogą mieć największy wpływ na zadowolenie pacjentów w badanej jednostce. W wyniku analizy danych zaobserwowano relatywną poprawę oceny jakości szpitala w 2018 roku w stosunku do lat poprzednich, a dodatkowo zastosowane narzędzia badawcze pozwoliły wskazać kluczowe czynniki, które mogły wpłynąć na wskazaną zmianę. Zidentyfikowano także czynniki mogące świadczyć o trudnościach w stosowaniu standardów w kontaktach interpersonalnych, które mogą być z kolei podstawą do przekazania zalecenia do podjęcia działań zaradczych w ramach wewnętrznego systemu jakości.

Bibliografia

- Ankiel, M., Kuczyńska, A. (2017). *Wyznaczniki satysfakcji klientów korzystających z usług medycyny estetycznej*. Studia Ekonomiczne. Katowice: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Dobska, M., Dobski, P. (2016). *Systemy zarządzania jakością w podmiotach leczniczych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Górski, A. (red.). (2012). *Leksykon prawa medycznego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Krot, K. (2008). *Jakość i marketing usług medycznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Matysiewicz, J., Smyczek, S. (2012). *Modele relacji jednostek medycznych z pacjentami w otoczeniu wirtualnym*. Warszawa: Placet.
- Nizankowski, R. (2003). Jakość świadczeń zdrowotnych i jej ocena. *Zdrowie i Zarządzanie*, 6, 7-17.
- Opolski, K., Dykowska, G., Możdżonek, M. (2003). *Zarządzanie przez jakość w usługach medycznych*. Warszawa: Cedetu.
- Przewodnik po Systemie Zarządzania Jakością wg PN-EN ISO 9001:2015; PN-EN 15224:2017, Szpital im. Dr J. Dietla w Krynicy-Zdrój, Krynica-Zdrój 2018.
- Raport CBOS. (2018). *Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej*. Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Rogoziński, K. (2000). *Nowy marketing usług*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

-
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 roku.
- Szpringer, M., Chmielewski, J., Kosecka, J., Sobczyk, B., Komendacka, O. (2015). *Poziom satysfakcji pacjenta jako jeden z aspektów jakości opieki medycznej*. Lublin: Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu.
- Wiśniewska, M. (2016). *Jakość usług medycznych. Instrumenty i modele*. Warszawa: CeDeWu.
- Wiśniewska, M., Zieliński, G. (2014). *Wielowymiarowe aspekty doskonalenia podmiotów leczniczych*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.

Marcin PORĘBA

Instytut Nauk o Bezpieczeństwie
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W ASPEKCIE EKONOMICZNYM A POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA MIESZKAŃCÓW

Streszczenie

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w aspekcie ekonomicznym jest jednym z wielu zadań, przed jakimi stoją jednostki samorządu terytorialnego. Optymalny poziom bezpieczeństwa lokalnej społeczności oraz umiejętność szybkiego i skutecznego reagowania na zagrożenia to wyzwanie wiążące się z koniecznością ponoszenia kosztów, których niejednokrotnie nie można zaplanować. Punktem wyjścia do stworzenia odpowiedniej struktury systemu bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym są potrzeby społeczne, których specyfika może być bardzo zróżnicowana i uzależniona od indywidualnych preferencji, doświadczeń czy innych psychosocjologicznych czynników oraz uwarunkowań prawnych, ekonomicznych czy politycznych. Wszystkie te elementy wpływają na kształt systemu bezpieczeństwa, bez którego nie można mówić o ochronie wartości istotnych dla życia lokalnej społeczności. Odrębną kwestią jest zagadnienie kosztów, które są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze gminy, powiatu czy województwa, gdyż niejednokrotnie właśnie one ograniczają możliwości jednostek samorządu terytorialnego w dynamicznym rozwoju tego niezwykle ważnego zakresu ich działalności.

Celem niniejszej publikacji jest skonfrontowanie zależności istniejących pomiędzy ekonomicznym wymiarem bezpieczeństwa publicznego organizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego a poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, jednostka samorządu terytorialnego, administracja publiczna, obywatele, lokalna społeczność, potrzeby społeczne, zarządzanie, produkt.

SECURITY MANAGEMENT IN THE SELF-GOVERNMENT UNIT IN THE ECONOMIC ASPECT AND THE FEEL OF SAFETY OF RESIDENTS

Summary

Public Safety Management is one of many local government activities which have an economic impact. The optimum level of public safety for the local community and the ability to react rapidly and effectively in response to threats becomes a challenge involving the need to bear unplanned costs. A starting point for building an appropriate structure and system for public safety at the local government level is found in social needs of a varied character which depend on individual preferences and experience, other psychosocial factors and the legal, economic, and political conditions. All these elements influence the form of safety system adopted and cannot focus on the preservation of the critical values required for the life of the local community. On the other hand, there is the issue of costs which is an essential consideration when supplying safety at the gmina, powiat, and voivodeship level simply because they limit the potential of local government units to participate in the dynamic development of that unchanging, and important scope of their activity.

The aim of this work is to study and present the relationship existing between the economic dimension of public safety established by local government units and the complacency of residents.

Key words: public safety, local government unit, public administration, residents, local community, social needs, management, product.

Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba społeczna

Bezpieczeństwo powinno być traktowane jako towar pierwszej potrzeby, bez względu na okoliczności i wysokość nakładów, jakie są konieczne do poniesienia w celu jego zaspokojenia. Zarówno państwo, jak i wchodzące w skład jego struktury jednostki samorządu lokalnego są zobligowane przepisami prawa nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa, ale również do utrzymania go na akceptowalnym przez społeczeństwo poziomie (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5).

Utrzymanie określonych standardów w zapewnieniu bezpieczeństwa wiąże się przede wszystkim z ogromnymi nakładami finansowymi, gdyż bezpieczeństwo jest dobrem zaspokajającym podstawową potrzebę społeczną, ale jego sparametryzowanie może budzić wiele wątpliwości. W celu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa mieszkańców określonego terytorium ułatwieniem organizacyjnym jest odpowiedni system, którego działanie będzie odwoływało się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego jako najcenniejszych wartości.

Społeczne poczucie bezpieczeństwa na przełomie ostatnich lat ulega nieustannym zmianom, ze względu na postęp techniczny, powstawanie nowych i coraz bardziej niebezpiecznych zagrożeń, niepewności, globalizacji oraz kryzysów. Czynniki te powodują, że gwarantowanie bezpieczeństwa przez państwo staje się coraz trudniejszym zadaniem. Potencjalnie duże zagrożenie wystąpienia załamania na rynkach finansowych lub kryzysów gospodarczych o zasięgu globalnym sprawia, że poczucie bezpieczeństwa społecznego ulega ciągłym wahaniom. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest bezsilność jednostek, które nie są w stanie przeciwdziałać korupcji, spekulacjom, nadużyciom, nadmiernemu zadłużeniu państwa, mogącemu doprowadzić do bankructwa. Wobec tak potężnych zagrożeń jedyną perspektywą, jaka pozostaje w zasięgu społecznym, jest pozyskiwanie informacji, czy na poziomie lokalnym funkcja zapewniania bezpieczeństwa przez jednostki samorządu terytorialnego jest realizowana należycie i na odpowiednim poziomie. Organizowanie bezpieczeństwa adekwatnie do potrzeb mieszkańców gminy, powiatu czy województwa wiąże się z dysponowaniem przez administrację publiczną odpowiednimi środkami finansowymi. Potrzeba bezpieczeństwa jest, zdaniem A. Masłowa, zaliczana do fundamentalnych potrzeb każdego człowieka, warunkujących pojawienie się potrzeb wyższego rzędu i warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, aby nie implikowała ona konieczności osiągnięcia pożądanego stanu bezpieczeństwa bez względu na koszty, które są nieuniknione na etapie planowania, organizacji i funkcjonowania.

Charakteryzując bezpieczeństwo z poziomu potrzeb lokalnej społeczności, można zauważyć, że w jego obszar wchodzi potrzeby z zakresu bezpieczeństwa publicznego i osobistego, ładu społecznego oraz wszelkie potrzeby pokrewne, mające związek ze specyfiką działalności i aktywności mieszkańców obszaru podlegającego danej jednostce samorządu terytorialnego. Dla uszczegółowienia katalogu potrzeb lokalnej społeczności warto powołać się na zbiór zaprezentowany przez A. Lisowskiego, do którego należą następujące potrzeby (2009, s. 15):

- bezpieczeństwa publicznego;
- bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej;
- ochrony przed zanieczyszczaniem środowiska;
- dostępu do edukacji i oświaty;
- dostępu do służby zdrowia i opieki medycznej;
- dostępu do usług opiekuńczych;
- dostępu do opieki społecznej;
- dostępu do godnych warunków egzystencji;
- dostępu do komunikacji i transportu;

- dostępu do rynku pracy;
- dostępu do pomocy prawnej i sądownictwa;
- dostępu do sieci informacyjnych;
- dostępu do swobodnego korzystania z infrastruktury komunalnej;
- dostępu do rekreacji.

W ujęciu aksjologicznym zapewnienie bezpieczeństwa – jako wartości istotnej dla egzystencji człowieka – można scharakteryzować jako zapewnienie przetrwania i rozwoju przez prokreację, edukację, dobrobyt, dostatek, sprawiedliwość, aktywność oraz organizowanie życia społecznego, poszanowanie wolności swojej i innych oraz przyrody.

W tabeli 1 zostały przedstawione filary, wymiary i atrybuty bezpieczeństwa publicznego.

Tabela 1

Filary wymiary i atrybuty bezpieczeństwa

Filary bezpieczeństwa	Wymiary bezpieczeństwa	Atrybuty bezpieczeństwa
Prokreacja i edukacja	Demograficzny	Przetrwanie i rozwój
Dostatek i dobrobyt	Ekonomiczny	Przetrwanie i rozwój
Prawo i ustroj	Polityczno-społeczny	Sprawiedliwość i rozwój
Wolność i odpowiedzialność	Kulturowo-cywilizacyjny	Doskonalenie i jakość

Zródło: „Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym” (s. 76), J. Świniarski, 2008, w: M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa: WSZiP.

Na podstawie danych zawartych w tabeli, J. Świniarski prezentuje pogląd, że współczesne zarządzanie bezpieczeństwem, ze względu na globalizację i liberalną demokrację, powinno skupiać się na szczególnej trosce o egzystencję, istnienie, rozwój i doskonalenie gatunku ludzkiego. Społeczeństwa o wysokim stopniu rozwoju przejawiają dużą troskę o bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne, ekonomiczne, gospodarcze, socjalne czy polityczne. Wynika to przede wszystkim z faktu społecznej świadomości na temat istnienia zagrożeń w powyższych obszarach.

Biorąc pod uwagę przedstawione dotychczas aspekty zarządzania bezpieczeństwem, można stwierdzić, że cały proces składa się z dwóch elementów, tj. potrzeb lokalnej społeczności z zakresu bezpieczeństwa oraz organizacji działań samorządu, mających na celu zaspokojenie tych potrzeb. W zakres organizowania bezpieczeństwa na terenie jednostki samorządu terytorialnego wchodzi więc planowanie, budowa struktury, zapewnienie kadry kierowniczej i pracowniczej oraz proces kontroli. Można więc określić, że jakość wszystkich działań związanych z organizacją bezpieczeństwa jest oceniana w odniesieniu do poziomu zaspokojenia potrzeb obywateli. Duże znaczenie dla oceny jakości bezpieczeństwa ma także szybkość podejmowania działań oraz podążanie za zmianami.

Podając za M. Lisieckim, można skonstatować, że społeczność lokalna postrzega bezpieczeństwo jako:

- poczucie bycia wolnym od zagrożeń dające komfort i spokój;
- możliwość integracji z innymi ludźmi i przyrodą;
- brak lęku i niepokoju o siebie i innych;
- pewność jutra;
- komfort psychiczny wynikający z braku zagrożeń skutkujących utratą życia i zdrowia oraz możliwości samorealizacji;
- brak zagrożeń oraz możliwość uzyskania pomocy w sytuacjach nagłych lub też nieprzewidzianych;

- działalność instytucji gwarantujących obywatelom wysoki poziom dobrego samopoczucia¹.

Odwołując się do istnienia we współczesnym świecie różnorodnych zagrożeń, które wraz z upływem czasu będą podlegały przeobrażeniom oraz zmianom, należy podkreślić, że konstruowanie systemów bezpieczeństwa jest procesem trudnym i wielopłaszczyznowym. Z jednej strony warunkują go potrzeby obywateli, a z drugiej rodzaje zagrożeń i te dwa aspekty sprawiają, że organizując bezpieczeństwo zarówno na szczeblu międzynarodowym, państwowym, jak też lokalnym, należy podejmować działania mające na celu doskonalenie istniejących już rozwiązań oraz projektowanie i wdrażanie nowych.

Prawidłowe funkcjonowanie lokalnych systemów bezpieczeństwa konstruowanych przez gminę, powiat czy województwo zależy przede wszystkim od ludzi, którzy tworzą lokalne aparaty władzy samorządowej oraz od obywateli. Zapisy ustawowe na temat funkcjonowania administracji publicznej czynią odpowiedzialnymi za jej działanie w poszczególnych obszarach funkcjonalnych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i wojewodów. Na podstawie tych umocowań należy domniemywać, że odpowiedzialność ta dotyczy także bezpieczeństwa jako jednego z wielu zadań o charakterze zdecentralizowanym. W odniesieniu do powyższego argumentu, pojawia się wątpliwość związana z funkcjonowaniem i rolą podmiotów dedykowanych sensu stricto do zapewniania bezpieczeństwa lokalnego, tj. policji, straży gminnych i miejskich, ochotniczych i państwowych jednostek straży pożarnych, czy również są odpowiedzialne za realizowanie obowiązku zapewniania bezpieczeństwa publicznego?

Sumarycznie można więc przyjąć, że zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i wszystkie organizacje, których celem jest realizowanie działań zmierzających do utrzymania bezpieczeństwa lokalnego na optymalnym poziomie, są solidarnie odpowiedzialne za ten obszar działalności.

Pierwsze ogniwo w łańcuchu bezpieczeństwa lokalnego stanowią gminy, które formułując swoje strategie, nadają kierunek wszystkim działaniom, mającym na celu byt, rozwój oraz bezpieczeństwo podległego obszaru. Wójt jako zwierzchnik i jednocześnie organizator działań z zakresu bezpieczeństwa z pomocą obywateli i wytypowanych do tego celu zespołów samorządowych realizuje działania będące odpowiedzią na potrzeby lokalnej społeczności z zakresu bezpieczeństwa. W razie potrzeb działania te są wspierane na szczeblu powiatowym, wojewódzkim czy rządowym. Zdecentralizowana forma działań, o czym wspomniano już wcześniej, jest rozwiązaniem ekonomicznym, odznaczającym się szybkim reagowaniem, co sprawia, że koszty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa będą niższe, gdyż na wypadek wystąpienia zagrożeń najszybciej reagują służby najbliższej zlokalizowane. Diagnozowanie potrzeb lokalnej społeczności i ich zaspokajanie z pewnością będzie pełniejsze, jeśli będzie realizowane przez służby z danego regionu, które charakteryzują się doskonałą znajomością specyfiki zagrożeń obszaru, na którym działają.

Analizując bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę społeczną, należy wskazać, że najważniejszym elementem wszelkich działań prewencyjnych czy ratunkowych jest przede wszystkim szybkość reagowania, jakość prowadzonych działań, merytoryczne i praktyczne przygotowanie oraz umiejętność rozpoznawania rzeczywistych potrzeb społecznych dotyczących bezpieczeństwa. Nie można tego osiągnąć w żaden inny sposób jak tylko przez adekwatny dobór najcenniejszego kapitału, którym są ludzie – urzędnicy, ratownicy, funkcjonariusze,

¹ „Organizacja i zarządzanie bezpieczeństwem w przyszłości” (s. 35), M. Lisiecki, 2017, w: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa: Centrum Informacyjne Senatu.

strażnicy i strażacy, którzy – efektywnie współpracując ze sobą – tworzą bezprecedensowo najefektywniejszy system bezpieczeństwa lokalnego.

Bezpieczeństwo publiczne – produkt czy usługa oferowana przez jednostki samorządu terytorialnego?

W opinii E. Kosińskiej, „produktem może być każde dobro oferowane na rynku, aby zaspokoić potrzeby i pragnienia konsumentów. Może to być dobro materialne, usługa, miejsce, osoba czy idea. Zakup produktu powinien zapewnić nabywcy określone korzyści. Produkt rozpatrywany z punktu widzenia nabywcy jest z kolei zbiorem cech materialnych i emocjonalnych, który może być zaakceptowany przez nabywcę jako zaspokajający jego potrzeby i wymagania” (Kosińska, 2008, s. 182).

Podając za *Encyklopedią Zarządzania*, według koncepcji marketingowej produkt jest zbiorem pewnych cech i właściwości służących zaspokojeniu potrzeb odbiorcy, doświadczającego możliwości korzystania z produktu (www.mfiles.pl, dostęp: 03.03.2019).

W innym ujęciu produktem, obok realnej rzeczy, może być także działanie lub usługa oferowana na sprzedaż oraz działanie, względnie korzyść, które ma charakter niematerialny i nie prowadzi do posiadania czegoś na własność (Kotler, Armstrong, Saunders, Wong, 2002, s. 39-40).

W analizowanym przypadku dobro, jakim w istocie jest bezpieczeństwo publiczne, zostaje udostępniane przez jednostki samorządu terytorialnego odbiorcom, czyli lokalnej społeczności. Dzięki tej wymianie obydwie strony wchodzi ze sobą w różnego rodzaju interakcje, których granice są wyznaczone przez potrzeby obywatelskie oraz działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego mające na celu zaspokojenie tych potrzeb. Z uwagi na fakt, że bezpieczeństwa nie można uznać za rzecz materialną, a jedynie pewną formę działań gwarantujących poczucie komfortu życia wolnego od zagrożeń, nasuwa się pytanie, jaka jest cena bezpieczeństwa? Schematycznie zapewnienie bezpieczeństwa można porównać do wymiany, w której jednostka samorządu, udostępniając obywatelom bezpieczeństwo, oczekuje od obywateli wypełniania określonych obowiązków i respektowania reguł z nim związanych. W tej sytuacji jednostki mogą doświadczać swego rodzaju dyskomfortu, polegającego na niechęci podporządkowania się tym uwarunkowaniom. Podporządkowanie tym wartościom stanowi więc cenę nabycia bezpieczeństwa, która może, ale nie musi, ograniczać indywidualne przekonania i wartości.

Cena bezpieczeństwa może być także rozumiana jako wartość podatków płaconych przez lokalną społeczność, gdyż jest to świadczenie o charakterze publicznym, które może mieć różną wartość, ale ma charakter publiczny i obligatoryjny, podobnie jak zapewnianie przez samorząd bezpieczeństwa publicznego.

Traktując bezpieczeństwo jako produkt, względnie usługę, ponieważ pojęcia te mogą funkcjonować zamiennie, nie można zapomnieć o jego funkcjach użyteczności i wydajności. Użyteczność bezpieczeństwa uzasadniona jest potrzebami społecznymi oraz jego celem, czyli zapewnieniem spokoju, ładu i porządku publicznego.

Podstawową cechą w ujęciu marketingowym, która determinuje atrakcyjność rynkową produktu jest jego użyteczność rozumiana jako zbiór korzyści, jakie produkt dostarcza nabywcy lub mu je rekomenduje. Z tego powodu produkt bywa określany jako pakiet korzyści będący przedmiotem wymiany z nabywcą (zakupu), w tym korzyści głównych i dodatkowych (Szromnik, 2008, s. 112).

Przytoczona definicja użyteczności produktu wskazuje, że zapewnienie bezpieczeństwa ściśle wiąże się z odczuciami obywateli w zakresie zaspokojenia ich podstawowej potrzeby, jaką jest bezpieczeństwo. Oczekiwany stanem jest zadowolenie oraz satysfakcja lokalnej społeczności, będące następstwem zaspokojenia podstawowej potrzeby, jak również komfort bezpiecznego życia.

Drugą ważną funkcją produktu jest wydajność, czyli ilość wytworzonego bezpieczeństwa oraz związane z tym procesem koszty niezbędne do jego zapewnienia. Z uwagi na fakt, że bezpieczeństwo dotyczy różnych obszarów, np. kłęski żywiołowe, wypadki drogowe, skażenia terenu itp., dla oszacowania wydajności niezbędne jest ujednoczenie mierników, co może przysporzyć wielu trudności. Jednostka samorządu terytorialnego do wytworzenia bezpieczeństwa wykorzystuje różnorodne zasoby, na które składają się ludzie, kapitał, energia, sprzęt, amortyzacja, co przy zróżnicowaniu rodzajowym bezpieczeństwa sprawia, że najbardziej miarodajnym wskaźnikiem będzie wyliczenie ewentualnej efektywności dla jednorodnego obszaru bezpieczeństwa, np. pożary, wypadki drogowe, aby wskazać, jaki wpływ na wydajność mają zmiany wydatków przeznaczanych na bezpieczeństwo.

Z pojęciem „produkt” wiąże się ściśle termin „cykl życia produktu”, definiowany jako etapy, przez jakie przechodzi produkt od momentu powstania, wprowadzenia na rynek, zainteresowania klientów, aż do nasycenia rynku i wycofania (Ward, 1997, s. 28).

W ujęciu prezentowanym przez G. Gierszewską i M. Romanowską (1994, s. 117-118), cykl życia produktu jest obrazowany przez zjawisko stopniowego nabywania i utraty zdolności produktu do zaspokajania potrzeb odbiorców, jak również przez proces ponoszenia kosztów związanych z utrzymywaniem produktu na rynku.

Na cykl życia produktu składają się następujące fazy:

- wprowadzenie na rynek;
- wzrost;
- dojrzałość;
- starzenie się produktu (Ibidem, s. 118).

Nasuwa się pytanie, czy zasadnym jest odniesienie powyższych faz do cyklu życia bezpieczeństwa jako produktu? Faza wprowadzenia bezpieczeństwa na rynek ma przede wszystkim uwarunkowania wynikające z przepisów – jednym z obowiązkowych zadań jednostek samorządu terytorialnego jest utrzymanie bezpieczeństwa. Ten obowiązek ma fundamentalny charakter, gdyż bierze swój początek z mocno zakorzoną potrzebą egzystencjalną każdego człowieka, który aby godnie żyć, rozwijać się, uczyć, pracować i funkcjonować, potrzebuje bezpiecznego miejsca, w którym ma zagwarantowaną ochronę życia i zdrowia, a więc wartości bezcenne. Na organach samorządowych, będących producentami bezpieczeństwa, spoczywa obowiązek jego zapewnienia i podsywania zainteresowania lokalnej społeczności bezpieczeństwem jako wartością konieczną i niezbędną dla stworzenia optymalnych warunków funkcjonowania społecznego oraz gospodarczego gminy, powiatu czy województwa.

Faza rozwoju niesie za sobą wzrost popytu na bezpieczeństwo, którego naturalnym mechanizmem jest przekonanie obywateli, że podmioty zobligowane do zapewnienia bezpieczeństwa realizują ten proces w sposób sprzyjający pełnemu zaspokojeniu potrzeb bezpiecznego bytu. Należy także wskazać, że popyt na bezpieczeństwo może istotnie wzrosnąć w sytuacji wystąpienia konkretnego zagrożenia, którego skutki są swego rodzaju społecznym nakazem dla obywateli, obligującym do wdrożenia prewencji jako stałej praktyki w samodzielnym przeciwdziałaniu lokalnym zagrożeniom.

W fazie dojrzałości poczucie bezpieczeństwa utrzymuje się z reguły na stałym poziomie, jednak mogą zaistnieć czynniki, które spowodują niewielkie odchylenia w różnych obszarach bezpieczeństwa. Przykładem może być okres zimowy, kiedy większą uwagę zwraca się na wzmożone zagrożenie pożarowe budynków, trudne warunki drogowe i wypadki komunikacyjne, lawiny; a także okres wiosenno-letni – pożary lasów, wypadki na drogach, skażenia, powodzie, huragany itp.

Faza spadku w ujęciu ekonomicznym to zmniejszenie popytu na produkt, jednak w przypadku bezpieczeństwa osiągnięcie tego etapu jest możliwe wyłącznie na skutek dużych zagrożeń, kataklizmów, epidemii czy działań wojennych, które nie tylko zaburzają poczucie bezpieczeństwa, ale też przybierają formę indywidualnej walki o przetrwanie, niekoniecznie zgodnej z zasadami współżycia społecznego. W sytuacji, kiedy utrata dobytku jako skutek wystąpienia zagrożenia zachwieje poczuciem bezpieczeństwa lokalnej społeczności, można mówić o chwilowym zaniku, względnie spadku, bezpieczeństwa w aspekcie rynkowym.

Ważnym argumentem, przemawiającym za zróżnicowaniem cyklu życia bezpieczeństwa jako produktu, jest rozwarstwienie społeczne ze względu na wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wykształcenie, status itp., które sprawia, że poczucie bezpieczeństwa dla każdego obywatela ma inny wymiar. Kryteria te powodują, że organy administracji muszą, poza działaniami mającymi zapewnić bezpieczeństwo lokalnej społeczności, wykazywać także dużą troskę w zakresie modyfikowania i wprowadzania innowacji w tym obszarze. Wyznacznikiem sprzyjającym aktywności w tym zakresie powinny być zarówno potrzeby społeczne, jak też wciąż rosnący katalog nowych i niebezpiecznych zjawisk. Przyszłościowym rozwiązaniem dla bezpieczeństwa publicznego są nowoczesne rozwiązania technologiczne, mogące ułatwić tworzenie takich systemów bezpieczeństwa, które będą odpowiedzią służb publicznych na coraz bardziej wysublimowane potrzeby społeczne, choć należy liczyć się z tym, że koszty takich inwestycji mogą być niebagatelne.

Przegląd kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, ponoszonych przez gminę, powiat i województwo

Do kosztów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na bezpieczeństwo publiczne zalicza się wydatki bieżące i wydatki majątkowe.

Wydatki bieżące, zgodnie z art. 124 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), obejmują:

- wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych wraz ze składkami naliczanymi od wynagrodzeń i uposażeń;
- zakupy towarów i usług;
- koszty utrzymania oraz inne wydatki związane funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich zadań statutowych;
- koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych z wyłączeniem organizacji pozarządowych.

Wydatki majątkowe, według art. 124 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (Ibidem), obejmują:

- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;
- wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycyjnych realizowanych przez inne jednostki.

Dla pełnego zobrazowania kategorii wydatków ponoszonych na bezpieczeństwo publiczne na szczeblu gminy, powiatu i województwa poniżej zaprezentowano koszty w układzie rodzajowym, należące do właściwości każdej z wymienionych jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki na szczeblu gminy obejmują wydatki na:

- Komendy Powiatowe Policji;
- Straż Graniczną;
- Ochotnicze Straże Pożarne;
- obronę cywilną;
- zarządzanie kryzysowe.

Wydatki na szczeblu powiatu obejmują wydatki na:

- Komendy Powiatowe Policji;
- Komendy Wojewódzkie Policji;
- Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej;
- Straż Graniczną;
- Ochotnicze Straże Pożarne;
- zadania ratownictwa górskiego i wodnego;
- zarządzanie kryzysowe.

Wydatki na szczeblu województwa obejmują wydatki na:

- Komendy Powiatowe Policji;
- Komendy Wojewódzkie Policji;
- Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej;
- Ochotnicze Straże Pożarne;
- zadania ratownictwa górskiego i wodnego;
- zarządzanie kryzysowe.

Jak wynika z zaprezentowanego podziału, wszyscy beneficjenci środków publicznych, wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego, aktywnie współuczestniczą w budowaniu lokalnych systemów bezpieczeństwa. Przy odpowiednich nakładach finansowych ponoszonych przez lokalne władze oraz przy wsparciu środków zewnętrznych pochodzących z funduszy strukturalnych, samorzady stoją przed dużą szansą na pozyskanie dodatkowego kapitału służącego do jeszcze lepszej organizacji bezpieczeństwa. Dzięki pozyskanym dotacjom realizowane są projekty modernizacyjne infrastruktury lokalowej i technicznej, wyposażane jednostki zajmujące się zapewnieniem bezpieczeństwa, jak również wzmacniane kompetencje pracowników, którzy są najważniejszym ogniwem lokalnie funkcjonujących systemów bezpieczeństwa publicznego. Niejednokrotnie poniesiony koszt może się okazać intratną inwestycją, tym bardziej, że bezpieczeństwo jako potrzeba dla każdego obywatela ma fundamentalne znaczenie zaś dla jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem obligatoryjnym, którego wykonanie musi być rzetelne i adekwatne.

Ekonomiczny bilans bezpieczeństwa publicznego na podstawie uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013-2017 na przykładzie gminy Grybów, powiatu nowosądeckiego i województwa małopolskiego

W bieżącej części na przykładzie trzech jednostek samorządu terytorialnego – gminy, powiatu i województwa – zostanie zaprezentowana analiza oraz specyfikacja rzeczywistych kosztów bezpieczeństwa, ponoszonych na kolejnych szczeblach administracji samorządowej. Jednostki, na przykładzie których zweryfikowano wysokość kosztów bezpieczeństwa, to:

- 1) gmina Grybów;
- 2) powiat nowosądecki;
- 3) województwo małopolskie.

Dane, na których oparto analizę, pochodzą ze sprawozdań z wykonania budżetów analizowanych jednostek za lata 2013-2017. Wszystkie zestawienia uwzględniają wydatki budżetowe ogółem oraz poniesione na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w podziale na wydatki:

- planowane;
- zmienione w trakcie roku budżetowego;
- faktyczne (poniesione).

Podany został także wskaźnik udziału wydatków na bezpieczeństwo w wydatkach ogółem i procentowe wskaźniki realizacji.

Tabele od 2 do 6 zawierają informacje na temat kosztów poniesionych na bezpieczeństwo i ochronę przeciwpożarową w gminie Grybów. Dodatkowo, na rysunku 1 zestawiono dochody i wydatki gminy, zrealizowane w obszarze bezpieczeństwa publicznego celem zobrazowania zmian zachodzących w badanym okresie.

Tabela 2

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w 2013 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	GMINA GRYBÓW 2013				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 74 383 864,24 zł				
	445 500,00	772 473,54	665 269,74	86,12	0,89%
Komendy Powiatowe Policji	30 000,00	30 000,00	16 700,00	55,67	
Straż Graniczna	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	400 000,00	726 973,54	644 070,22	88,60	
Obrona cywilna	500,00	500,00	500,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	15 000,00	15 000,00	3 999,52	26,66	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Grybów za 2013 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 3

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w 2014 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	GMINA GRYBÓW 2014				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 83 414 046,61 zł				
	467 597,00	1 027 012,94	804 795,22	78,36	0,96%
	Komendy Powiatowe Policji	30 000,00	30 000,00	22 000,00	
Straż Graniczna	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	426 597,00	886 012,94	673 045,06	75,96	
Obrona cywilna	600,00	600,00	600,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	11 000,00	111 000,00	109 750,16	98,87	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Grybów za 2014 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 4

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w 2015 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	GMINA GRYBÓW 2015				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 85 375 609,79 zł				
	480 700,00	669 171,97	532 906,10	79,64	0,62%
	Komendy Powiatowe Policji	30 000,00	29 000,00	17 250,00	
Straż Graniczna	0,00	1 000,00	1 000,00	100,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	430 000,00	638 471,97	513 956,10	80,50	
Obrona cywilna	700,00	700,00	700,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	20 000,00	0,00	0,00	0,00	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Grybów za 2015 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 5

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w 2016 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	GMINA GRYBÓW 2016				0,76%
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 106 747 506,05 zł				
	476 024,00	919 211,38	809 196,49	88,03	
Komendy Powiatowe Policji	30 000,00	30 000,00	17 500,00	58,33	
Straż Graniczna	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	446 024,00	887 211,38	789 752,49	89,02	
Obrona cywilna	0,00	0,00	0,00	0,00	
Zarządzanie kryzysowe	0,00	2 000,00	1 944,00	97,20	

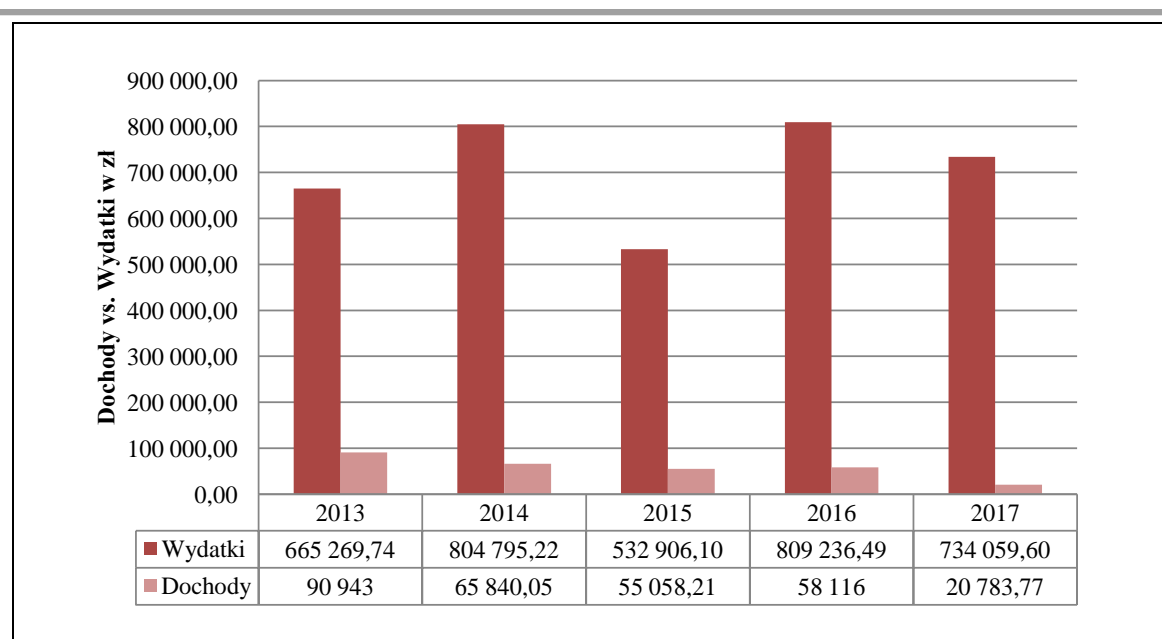
Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Grybów za 2016 rok.
Pobrane z: www.gminagrybow.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 6

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w 2017 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	GMINA GRYBÓW 2017				0,66%
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 114 087 361,49 zł				
	550 874,00	1 114 238,77	754 059,60	67,67	
Komendy Powiatowe Policji	35 000,00	33 000,00	26 456,14	80,17	
Straż Graniczna	0,00	2 000,00	2 000,00	100,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	513 274,00	1 076 638,77	723 590,58	67,21	
Obrona cywilna	600,00	600,00	600,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	2 000,00	2 000,00	1 412,88	70,64	

Źródło: oprac. własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Grybów za 2017 rok.
Pobrane z: www.gminagrybow.pl (dostęp: 06.03.2019).



Rysunek 1. Dochody i wydatki budżetowe na bezpieczeństwo publiczne w gminie Grybów w latach 2013-2017.

Z zaprezentowanych danych wynika, że koszty bezpieczeństwa publicznego w gminie Grybów w stosunku do dochodów są znacznie wyższe, oscylując rocznie wokół wartości mieszczącej się w przedziale 500-800 tys. zł. Największe wydatki alokowane są w jednostkach Ochotniczych Straży Pożarnych, co ma swoje uzasadnienie, gdyż na 16 sołectw, aż w 15 działają Ochotnicze Straże Pożarne (www.gminagrybow.pl, dostęp: 06.03.2019).

Drugim pod względem wielkości rodzajem wydatków na bezpieczeństwo jest finansowanie Powiatowych Komend Policji, dla których średnioroczne dofinansowanie z jednostki samorządu terytorialnego wynosi ok. 30 tys. zł.

Kolejną pozycją w ramach wydatków budżetowych związanych z bezpieczeństwem w gminie Grybów są wydatki na zarządzanie kryzysowe. Największe wydatki na ten cel odnotowano w 2014 roku i wyniosły one wówczas niespełna 110 tys. zł. W pozostałych latach poniesione na zarządzanie kryzysowe wydatki obciążyły budżet gminy łączną kwotą 7 356,40 zł, co stanowi zaledwie 6,7% wydatków z 2014 roku.

Na podstawie zaprezentowanych danych można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe jest jednym z ważnych elementów bezpieczeństwa publicznego gminy. Przesłanką potwierdzającą tę tezę jest fakt, że w przypadku wystąpienia nagłych zagrożeń lokalnych i jednocześnie przy niskim planie budżetowym jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie zapewnić niezbędne środki finansowe w celu szybkiego i skutecznego usunięcia przyczyn lokalnego zagrożenia.

Ostatnią i zarazem najmniejszą grupą wydatków ponoszonych przez gminę Grybów na organizację bezpieczeństwa są koszty obrony cywilnej oraz Straży Granicznej, które w badanym 5-letnim okresie nie przekraczają 2 000 zł w przypadku Straży Granicznej oraz 700 zł w przypadku obrony cywilnej.

Udział kosztów bezpieczeństwa publicznego w wydatkach budżetowych gminy Grybów ogółem stanowi średnio 0,79%.

Wydatki powiatu na pokrycie kosztów zarządzania bezpieczeństwem publicznym obejmują szerszy zakres zadaniowy niż w przypadku wydatków gminnych. Wśród beneficjentów znajdują się powiatowe i wojewódzkie Komendy Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, Ochotnicza Straż Pożarna, Straż Graniczna, zarządzanie kryzysowe, zadania ratownictwa górskiego i wodnego oraz pozostała działalność. Udział kosztów bezpieczeństwa publicznego

w wydatkach budżetowych powiatu nowosądeckiego ogółem stanowił w latach 2013-2017 średnio 0,24% i był ponad 3-krotnie niższy od wskaźnika, jaki osiągnęła w tym obszarze gmina Grybów.

Dane na temat poniesionych w powiecie nowosądeckim wydatków na zapewnienie bezpieczeństwa zostały zaprezentowane w tabelach 7-11.

Tabela 7

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne powiatu nowosądeckiego w 2013 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	POWIAT NOWOSĄDECKI 2013				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 142 745 684,79 zł				
	326 927,00	321 927,00	15 715 017,97	84,70	0,20%
	Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	0,00	12 000,00	12 000,00	
Zarządzanie kryzysowe	225 927,00	225 927,00	184 281,91	81,60	
Pozostała działalność	101 000,00	84 000,00	76 409,66	75,65	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2013 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 19 marca 2014 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowysacz.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 8

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne powiatu nowosądeckiego w 2014 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	POWIAT NOWOSĄDECKI 2014				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 142 180 276,21 zł				
	138 300,00	383 300,00	358 251,68	93,46	0,30%
	Komendy Powiatowe Policji	0,00	110 000,00	110 000,00	
Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	12 000,00	12 000,00	12 000,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	32 000,00	31 450,00	31 401,70	99,80	
Pozostała działalność	94 300,00	229 850,00	204 849,98	89,12	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2014 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 30 marca 2015 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowysacz.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 9

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne powiatu nowosądeckiego w 2015 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	POWIAT NOWOSĄDECKI 2015				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 176 308 053,24 zł				
	188 000,00	228 000,00	225 862,72	99,06	0,10%
	Komendy Powiatowe Policji	89 000,00	129 000,00	127 945,19	
Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	10 000,00	10 000,00	10 000,00	100,00	
Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	12 000,00	12 000,00	12 000,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	30 000,00	8 350,00	8 315,55	99,99	
Pozostała działalność	47 000,00	68 650,00	67 601,98	98,50	

Zródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2015 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 30 marca 2016 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 10

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne powiatu nowosądeckiego w 2016 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	POWIAT NOWOSĄDECKI 2016				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 119 016 620,63 zł				
	5 238 200,00	438 620,00	428 697,37	97,70	0,40%
	Komendy Wojewódzkie Policji	45 000,00	47 460,00	47 459,07	
Straż Graniczna	10 000,00	10 000,00	10 000,00	100,00	
Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	25 000,00	25 000,00	25 000,00	100,00	
Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	12 000,00	12 000,00	12 000,00	100,00	
Ochotnicza Straż Pożarna	0,00	23 500,00	23 500,00	100,00	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	0,00	16 000,00	16 000,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	5 027 500,00	53 090,00	43 344,61	81,60	
Pozostała działalność	118 700,00	251 570,00	251 393,69	99,99	

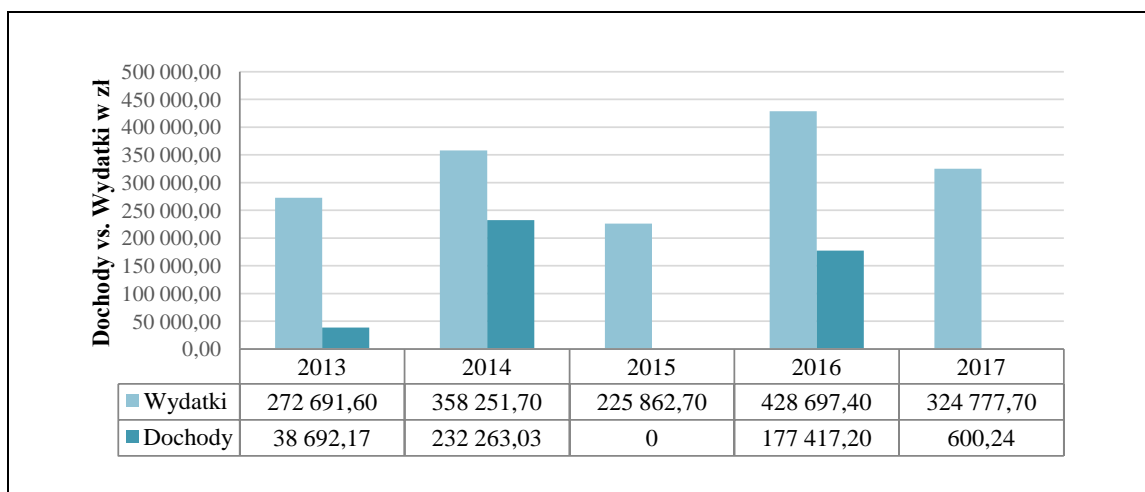
Zródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2016 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 29 marca 2017 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 11

Wydatki na bezpieczeństwo Publiczne w powiecie nowosądeckim w 2017 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	POWIAT NOWOSĄDECKI 2017				0,20%
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 139 279 604,10 zł				
	295 500,00	325 236,00	324 744,73	99,88	
Komendy Wojewódzkie Policji	45 000,00	45 000,00	44 999,50	100,00	
Straż Graniczna	10 000,00	15 000,00	15 000,00	100,00	
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	25 000,00	25 000,00	24 649,40	98,60	
Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej	12 000,00	12 000,00	12 000,00	100,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	90 000,00	110 000,00	110 000,00	100,00	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	9 000,00	9 000,00	9 000,00	100,00	
Zarządzanie kryzysowe	28 000,00	27 236,00	27 149,28	99,68	
Pozostała działalność	76 500,00	82 000,00	81 946,55	99,90	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2017 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 28 marca 2018 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowysacz.pl (dostęp: 06.03.2019).



Rysunek 2. Dochody i wydatki budżetowe na bezpieczeństwo publiczne w powiecie nowosądeckim w latach 2013-2017.

W przypadku danych na temat kosztów bezpieczeństwa publicznego w powiecie nowosądeckim, podobnie jak w gminie Grybów, widoczna jest ich zmienność. W badanym okresie nie można jednoznacznie wskazać trendu tych wydatków, gdyż cechuje je właśnie duża zmienność w relacji rok do roku. Ma to zapewne związek zarówno z występowaniem

zagrożeń lokalnych, jak również ewentualnymi potrzebami infrastrukturalnymi podmiotów współpracujących z powiatem na rzecz utrzymania bezpieczeństwa.

Największą wartość wydatków w powiecie nowosądeckim odnotowano w 2016 roku, zaś najniższą w 2015 roku. Różnica między wartościami wydatków w tym okresie była niemal 2-krotna. Średni poziom wydatków w całym analizowanym okresie oscylował wokół kwoty 322 000 zł rocznie. Największe wsparcie przeznaczono na pozostałą działalność w zakresie bezpieczeństwa, gdzie wydatki średniorocznie wynosiły niespełna 136 500 zł, zaś najmniej kosztowne okazało się wsparcie realizacji zadań ratownictwa górskiego i wodnego, które w latach 2013-2017 pochłonęło jedynie 25 000 zł.

Porównując koszty bezpieczeństwa poniesione przez gminę Grybów z kosztami wydatkowanymi w powiecie nowosądeckim, widać, że w latach 2014-2017 wyższe koszty można było przypisać gminie, co może wskazywać, że o kosztach bezpieczeństwa wcale nie musi decydować wielkość obszaru jednostki samorządu terytorialnego czy liczba mieszkańców, ale ilość podmiotów czynnie uczestniczących w organizowaniu i zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego i potrzeby mieszkańców.

Dane o wysokości wydatków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w województwie małopolskim zostały przedstawione w tabelach 12-16. Rysunek 3 prezentuje zestawienie dochodów i kosztów z tego samego obszaru w latach 2013-2017.

Średnie koszty roczne ponoszone przez województwo małopolskie na wydatki związane z bezpieczeństwem publicznym w latach 2013-2016 wynoszą 4,4 mln zł, a w 2017 roku wydatki na ten cel zamknęły się wartością 17,8 mln zł. Różnica ta wynika jednak z przeznaczenia dodatkowych 14,3 mln zł na wydatki inwestycyjne dla Ochotniczych Straży Pożarnych. Na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że koszty bezpieczeństwa ponoszone przez województwo oscylowały w badanym okresie wokół zbliżonych wartości, a średni wskaźnik udziału kosztów bezpieczeństwa publicznego w ogólnych wydatkach budżetowych województwa wyniósł 0,59%.

Tabela 12

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w 2013 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie	
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE			
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE 2013					
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 1 107 321 791,49 zł					
		3 750 000,00	4 543 217,00	4 335 282,40	95,42	0,39%
	Komendy Wojewódzkie Policji	0,00	144 000,00	123 000,00	85,42	
	Ochotnicze Straże Pożarne	3 050 000,00	3 712 729,00	3 525 837,00	94,97	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	300 000,00	286 488,00	286 483,70	100,00		
Pozostała działalność	400 000,00	400 000,00	399 961,70	99,99		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr 311/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 25 marca 2014 roku w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2013 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 13

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w 2014 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE 2014				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 1 216 102 959,96 zł				
	3 750 00,00	4 892 902,00	4 787 616,47	97,85	0,39%
	Komendy Powiatowe Policji	0,00	322 062,00	322 062,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	3 050 274,00	3 862 840,00	3 758 046,07	97,29	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	300 000,00	300 000,00	299 700,00	99,90	
Pozostała działalność	400 000,00	408 000,00	407 808,40	99,95	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr 350/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 26 marca 2015 roku w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2014 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 14

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w 2015 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE 2015				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 1 107 819 878,84 zł				
	3 950 00,00	4 593 098,00	4 504 352,83	98,07	0,41
	Komendy Wojewódzkie Policji	100 000,00	192 500,00	186 663,33	
Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	0,00	139 758,00	139 600,00	99,89	
Ochotnicze Straże Pożarne	3 550 000,00	3 560 840,00	3 478 179,00	97,68	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	300 000,00	300 000,00	300 000,00	100,00	
Pozostała działalność	0,00	400 000,00	399 910,00	99,98	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr 406/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2015 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 15

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w 2016 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE 2016				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 1 114 940 473,27 zł				
	4 250 000,00	4 200 000,00	4 160 611,89	99,06	0,37%
Ochotnicze Straże Pożarne	3 450 000,00	3 400 000,00	3 360 611,92	98,84	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	800 000,00	800 000,00	799 999,97	100,00	

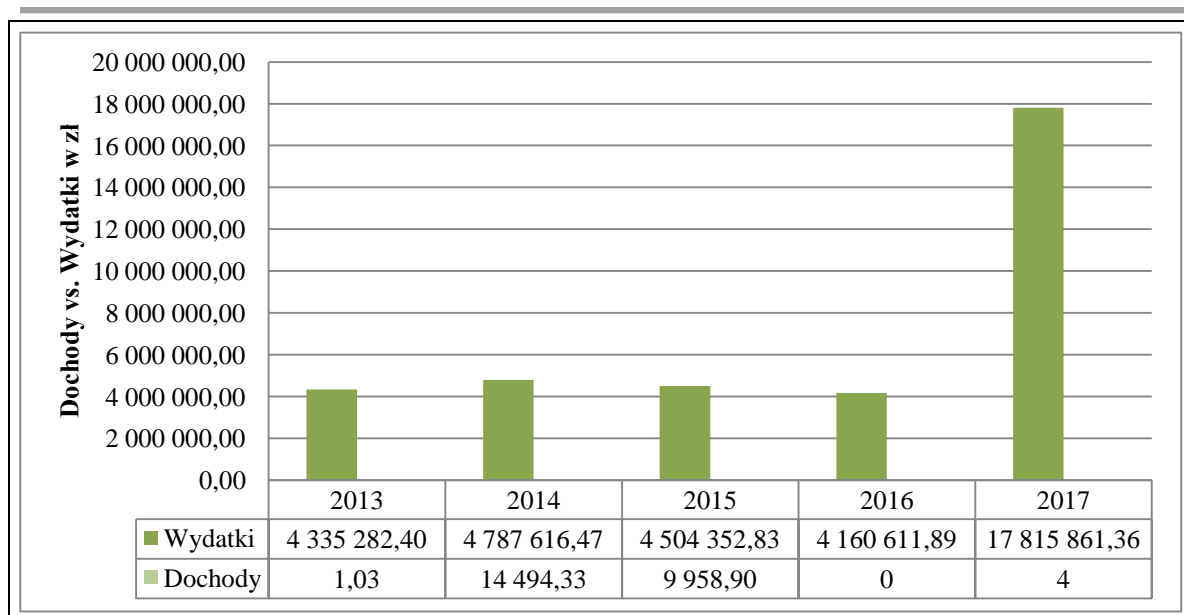
Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr 457/17 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 28 marca 2017 roku w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2016 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl (dostęp: 06.03.2019).

Tabela 16

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w 2017 roku

RODZAJ WYDATKÓW	Kwota w zł			Realizacja (%)	Udział w budżecie
	PLAN	ZMIANA	WYDATKI FAKTYCZNE		
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (w tym):	WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE 2017				
	Wydatki budżetowe (faktyczne) 1 294 780 085,69 zł				
	5 500 000,00	17 900 554,00	17 815 861,36	99,53	1,37%
Komendy Wojewódzkie Policji	0,00	400 000,00	400 000,00	100,00	
Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	0,00	400 000,00	400 000,00	100,00	
Ochotnicze Straże Pożarne	3 500 000,00	14 437 763,00	14 356 318,54	99,44	
Zadania ratownictwa górskiego i wodnego	2 000 000,00	999 791,00	996 545,01	99,68	
Zarządzanie kryzysowe	0,00	1 663 000,00	1 662 997,81	100,00	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Nr 495/18 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2017 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl (dostęp: 06.03.2019).



Rysunek 3. Dochody i wydatki budżetowe na bezpieczeństwo publiczne w województwie małopolskim w latach 2013-2017.

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne sygnowane z budżetu województwa małopolskiego są w największej części przeznaczane na jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych. Jest to działanie uzasadnione wieloma względami. Jednostki zrzeszające w swoich szeregach strażaków-ochotników są organizacjami, które nie byłyby w stanie samodzielnie się utrzymać, stanowią najliczniejszy zastęp służb interwencyjno-ratunkowych i – co najważniejsze – są zawsze najbliższymi działającymi podmiotami z zakresu bezpieczeństwa na rzecz lokalnych społeczności. Wydatki, które są przeznaczane na finansowanie ich działalności pozwalają na modernizowanie bazy gaśniczo-pożarowej, strażnic, wyposażenia, wozów bojowych czy specjalistycznego sprzętu, a także doskonalenie kompetencji teoretycznych i praktycznych z zakresu zapewnienia jak najwyższych standardów bezpieczeństwa publicznego.

Wnioski

Przedstawione dane, dotyczące ekonomicznych aspektów zarządzania bezpieczeństwem publicznym w jednostce samorządu terytorialnego, potwierdzają, że jest to obszar działalności administracji, który z jednej strony jest uwarunkowany zapisami ustawy, a z drugiej fundamentalnymi potrzebami człowieka. Powoduje to, że każda jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do oceny realności swoich działań w stosunku do oczekiwań obywateli i wypracowania modelu, który będzie adekwatny zarówno do realnych potrzeb społeczności, jak też własnych możliwości finansowych, technologicznych i zasobowych. Podsumowując rozważania, można stwierdzić, że ekonomiczne ujęcie bezpieczeństwa publicznego wpływa na:

- podnoszenie jakości związanej z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności w zakresie poczucia bezpieczeństwa;
- prawidłową realizację podstawowego zadania jednostek samorządu terytorialnego;
- stwarzanie optymalnych warunków dla prawidłowego funkcjonowania bezpieczeństwa publicznego, wynikającego z ustawowych regulacji;
- stabilną i bezproblemową współpracę władz samorządowych z lokalnymi służbami ratunkowymi i mundurowymi;
- umocnienie więzi społecznych i tym samym szybki rozwój gospodarczy regionu;

- zaufanie społeczne;
- aktywizację społeczną;
- podnoszenie jakości życia;
- stymulowanie potrzeb wyższego rzędu;
- aktywność władz samorządowych;
- dążenie do rozwoju, optymalizacji oraz ulepszania funkcjonujących systemów bezpieczeństwa.

Gwarancja zachowania ciągłości bezpieczeństwa publicznego ze strony władz samorządowych jest dla lokalnej społeczności dobrem o wysokiej wartości. Szczególного znaczenia nabiera ona w sytuacjach realnych zagrożeń, które powodują, że obawy utraty zdrowia lub życia zagłuszają wszystkie inne potrzeby egzystencjalne. Jedyną drogą do uzyskania coraz lepszych efektów w tworzeniu profesjonalnych i skutecznych systemów bezpieczeństwa publicznego jest posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego wystarczających zasobów finansowych, umiejętność identyfikowania potrzeb społecznych z zakresu bezpieczeństwa oraz takie dopasowanie rozwiązań, które nie obciążą zbyt mocno wydatków samorządowych, ale uzmysłowi społeczeństwu, że o bezpieczeństwo publiczne muszą dbać nie tylko urzędy, ale także sami obywatele.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było ukazanie istoty ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa publicznego oraz konfrontacja, czy rzutuje on na potrzebę poczucia bezpieczeństwa mieszkańców obszaru gminy, powiatu lub województwa. Powołując się na fundamentalne znaczenie potrzeby bezpieczeństwa, należy wskazać, że kompetencje jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się do tego obszaru w zupełności wystarczą do zapewnienia optymalnych warunków dla utrzymania bezpieczeństwa publicznego w ujęciu lokalnym. Porównanie bezpieczeństwa do produktu sprawia, że proces zarządzania tym obszarem staje się łatwiejszy do zaplanowania, organizacji i realizacji.

Niezaprzeczalnym jest fakt, że w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego niezbędnym czynnikiem są finanse, dzięki którym jednostka samorządu terytorialnego może zapewnić optymalny poziom bezpieczeństwa oraz dbać o rozwijanie i unowocześnianie stosowanych rozwiązań. Sumarycznie należy podkreślić, że całokształt działań związanych z zapewnieniem i utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego, musi mieć związek z kondycją finansową jednostki samorządu terytorialnego po to, żeby realizacja tych istotnych zadań gwarantowała pełne zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności i dawała poczucie dobrze realizowanej misji urzędu w zakresie funkcjonowania bezpieczeństwa publicznego.

Bibliografia

- Gierszewska, G., Romanowska, M. (1994). *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gołębiowska, A., Zientarski, P.B. (2017). *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*. Warszawa: Centrum Informacyjne Senatu.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Kosińska, E. (red.). (2008). *Marketing międzynarodowy. Zarys problematyki*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J., Wong, V. (2002). *Marketing. Podręcznik Europejski*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kwiatkowska, B. (1999). Problemy bezpieczeństwa w samorządowej kampanii wyborczej. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 22.

- Lisiecki, M. (2017). *Organizacja i zarządzanie bezpieczeństwem w przyszłości*. W: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*. Warszawa: Centrum Informacyjne Senatu.
- Lisiecki, M., Kwiatkowska-Basałaj, B. (2000). Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia. W: P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.
- Lisowski, A. (2009). Badanie potrzeb społecznych. W: W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*. Warszawa: Wydawnictwo Arte.
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2017 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 28 marca 2018 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2016 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 29 marca 2017 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2014 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 30 marca 2015 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2015 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 30 marca 2016 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu powiatu nowosądeckiego za 2013 rok przyjęte na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 19 marca 2014 roku. Pobrane z: www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Grybów za 2013 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Grybów za 2014 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Grybów za 2015 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Grybów za 2016 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Grybów za 2017 rok. Pobrane z: www.gminagrybow.pl.
- Szromnik, A. (2008). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Świniarski, J. (2008). Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym. W: M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Warszawa: WSZiP.
- Uchwała Nr 311/14 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2013 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl.
- Uchwała Nr 350/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2014 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl.
- Uchwała Nr 406/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2015 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl.
- Uchwała Nr 457/17 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2016 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl.
- Uchwała Nr 495/18 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu województwa małopolskiego za 2017 rok. Pobrane z: www.bip.malopolska.pl.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ward, M. (1997). *50 najważniejszych problemów zarządzania*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.

www.bip.malopolska.pl.
www.bip.powiat.nowy-sacz.pl.
www.gminagrybow.pl.
www.mfiles.pl.

Monika MUSIAŁ-MALAGO', Joanna MARCISZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA I ICH DZIAŁALNOŚĆ NA OBSZARACH WIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Streszczenie

W artykule podjęto próbę syntezy kierunków rozwoju Lokalnych Grup Działania (LGD) w Małopolsce, zawartych w ich Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR). Wyodrębniono siedem głównych kierunków rozwoju LGD w Małopolsce: rozwój turystyki, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, rozwój przedsiębiorczości, ochrona środowiska, podejmowanie współpracy, poprawa jakości życia, oraz kategoria pozostałe.

Słowa kluczowe: Lokalna Grupa Działania, lokalna strategia rozwoju, rozwój lokalny, obszary wiejskie.

LOCAL ACTION GROUPS AND THEIR ACTIVITIES AT RURAL AREAS ON EXAMPLE OF MAŁOPOLSKA LAG'S

Summary

This article attempts to synthesize the directions of Local Action Groups development in Małopolska included in their Local Development Strategies. The seven main directions of development of LAG's in Małopolska has been distinguished: tourism, development of human and social capital, development of entrepreneurship, protection of the environment, undertaking cooperation, improvement of the quality of life, and the other.

Key words: Local Action Group, local development strategies, local development, rural areas.

Wprowadzenie

Ważną rolę w procesie rozwoju obszarów wiejskich odgrywają stowarzyszenia o charakterze lokalnym. Stanowią one bazę dla rozwoju lokalnych społeczności, ponieważ pobudzają aktywności środowisk lokalnych, angażują je w tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, a także integrują oraz aktywizują mieszkańców, uzupełniając działania podejmowane przez samorządy.

Celem artykułu jest analiza obszarów i kierunków działań zdefiniowanych w Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR) w obszarach gmin tworzących Lokalne Grupy Działania (LGD) w województwie małopolskim. Obszarem badań objęto LGD, których dokumenty strategiczne zostały wybrane do realizacji w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Podstawą przeprowadzonych badań była analiza 32 lokalnych strategii, realizowanych przez stowarzyszenia z obszaru Małopolski.

1. Lokalne grupy działania – podstawy funkcjonowania

LGD (*Local Action Group*) to międzysektorowe partnerstwa publiczno-prywatne, powstałe jako oddolna inicjatywa lokalnych podmiotów, chcących aktywnie działać na rzecz lokalnej społeczności. Głównym założeniem organizacyjnym ich tworzenia jest przede wszystkim integracja przedstawicieli instytucji sektora społecznego, publicznego i prywatnego w obszarze realizacji polityki rozwoju lokalnego obszarów wiejskich. W związku z zaangażowaniem jednostek samorządu terytorialnego w ich działalność, LGD można uznać za przejaw współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej. Atutem działania LGD jest efekt synergii, będący wynikiem kumulowania się potencjału i zasobów będących w dyspozycji partnerów, którzy reprezentują różne sektory. Współpraca pomiędzy nimi przyczynia się do osiągnięcia korzyści skali, wyrażających się poprzez minimalizację ponoszonych kosztów działań na rzecz rozwoju społecznego oraz gospodarczego i maksymalizację ich efektów (Wojciechowski, Podgórnika-Krzykacz, Kalisiak-Mędelska, Chądziński, 2014). Ich głównym celem jest podejmowanie działań różnych partnerów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i aktywizacja środowisk lokalnych. Współpraca w zakresie LGD opiera się na wspólnym wykonywaniu zadań, które wynikają z realizacji opracowanej LSR.

W okresie programowania 2014-2020 dopuszczona jest tylko jedna forma prawna funkcjonowania LGD, jako stowarzyszenie specjalne¹ (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2015). W Polsce formę tę regulują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.), ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 627, art. 15, ze zm.), ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1267, art. 27) oraz ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2018 r., poz. 140).

LGD powstały w ramach funkcjonowania idei Leader², stworzonej w obrębie unijnej polityki rozwoju na obszarach wiejskich. Założenia inicjatywy sformułowane zostały z myślą o zdecentralizowanym, zintegrowanym oraz opartym na lokalnym potencjale odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce był on realizowany od 2004 roku w ramach sektorowego programu operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006. W perspektywie finansowej 2007-2013 program Leader realizowany był w odmienny sposób niż dotychczas, gdyż został włączony do głównego nurtu polityki rozwoju obszarów wiejskich i realizowany jako oś IV w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Był to więc impuls do organizowania się społeczności lokalnych w ramach LGD (Brańka, 2015). W obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej funkcjonowanie LGD reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2018 r., poz. 140). Rozwój lokalny z udziałem lokalnej społeczności stanowi kontynuację i rozwinięcie podejścia Leader, który w kompleksowy sposób ma wspierać oddolne inicjatywy i stanowić skuteczną odpowiedź na potrzeby lokalnych społeczności.

¹ W perspektywie finansowej 2007-2013 LGD mogły przyjmować formę fundacji, stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń.

² Leader jest oddolnym partnerskim podejściem do rozwoju obszarów wiejskich wprowadzonym przez lokalną grupę działania, polegającym na realizowaniu lokalnych strategii rozwoju (LSR) oraz wynikających z nich innowacyjnych projektów, które łączą zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe oraz historyczne. Lokalne podejście powiązane z określonym obszarem ma wpływać na lepsze zidentyfikowanie problemów i określenie sposobów ich rozwiązania. Program Leader miał się przyczynić do aktywizacji społeczności wiejskich poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania oraz wdrażania lokalnych inicjatyw (Szamrowski, Pawlewicz, 2015).

Obszar realizacji LGD musi być spójny przestrzennie. Obszary takie obejmują od kilku do kilkunastu gmin o podobnym charakterze i uwarunkowaniach rozwoju, co stwarza możliwości realizacji wspólnej polityki rozwoju (Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności).

LGD cechują się znaczną specyfiką w zakresie interwencji w proces rozwoju, w tym w szczególności (Turek, 2013):

- partnerstwem – w LGD na zasadach równości partycypują podmioty trzech sektorów: społecznego, gospodarczego i publicznego;
- zintegrowaniem różnych grup interesów, działających na rzecz wspólnego rozwoju terytorium – działania muszą obejmować szeroki kontekst spraw odnoszących się do danego obszaru;
- oddolnością – przejawiającą się w partycypacyjnym sposobie decydowania o rozwoju przez mieszkańców obszaru, którego ten rozwój dotyczy, znacznym udziałem społeczności lokalnej w opracowaniu i realizacji lokalnej strategii rozwoju (mieszkańcy poprzez LGD decydują o kształcie projektów);
- terytorialnością – wdrażanie lokalnej strategii rozwoju odbywa się na spójnym obszarze;
- innowacyjnością – SLR ma umożliwić realizację nowatorskich metod działań na rzecz zrównoważonego rozwoju (poszukiwanie nowych rozwiązań zidentyfikowanych problemów wspólnoty);
- możliwością samodzielnego zarządzania środkami finansowymi – przejawiającą się w autonomicznym podejmowaniu decyzji w zakresie wyboru i finansowania przedsięwzięć, realizujących cele lokalnej strategii rozwoju;
- tworzeniem sieci między LGD w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk – współpraca przejawiająca się z jednej strony dzieleniem się doświadczeniami własnymi, a z drugiej umiejętnym korzystaniem z doświadczeń innych.

Wśród podstawowych zadań LGD wyróżnia się m.in. (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., art. 34; Brańka, Jopek, Musiał-Malago, 2015):

- opracowanie i realizację strategii rozwoju lokalnego kierowanej przez społeczność;
- rozwijanie potencjału podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania projektów, w tym rozwijania ich zdolności zarządzania projektami;
- opracowanie jasnych kryteriów wyboru projektów do realizacji;
- przyjmowanie i ocenianie wniosków o dofinansowanie;
- monitorowanie wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przeprowadzanie szczegółowych działań ewaluacyjnych związanych z tą strategią.

Obecnie w Polsce funkcjonują 324 takie stowarzyszenia, obejmując zasięgiem swego działania ponad 44% ludności Polski i pokrywając 90% powierzchni kraju. Najwięcej LGD jest w Małopolsce³.

³ 324 LGD, których dokumenty strategiczne zostały wybrane do realizacji w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Informacje dotyczące liczby ludności zamieszkującej gminy LGD i powierzchni LGD – obliczenia własne na podstawie informacji zawartych w Bazie LGD 2014-2020. Pobrane z: <http://ksow.pl/baza-1gd-2014-2020.html>, dostęp: 20.02.2019) oraz BDL (www.stat.gov.pl, dostęp: 20.02.2019).

2. Lokalna Strategia Rozwoju jako narzędzie kształtowania rozwoju na obszarze wiejskim

LGD realizują wspólną lokalną strategię rozwoju, obejmującą swym zasięgiem cały obszar stowarzyszenia (Brańka, 2015). LSR jest dokumentem określającym wykaz działań i kierunków rozwoju obszarów wiejskich w ramach realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Strategia wpisuje się w założenia zrównoważonego rozwoju lokalnego, opartego na harmonijnym rozwoju gospodarczym, społecznym oraz ekologicznym. Jest to oddolnie tworzony w partnerstwie trzech sektorów dokument strategiczny, który dotyczy danego oraz spójnego obszaru. LSR przygotowywane są z udziałem społeczności lokalnej, a odwołują się do lokalnych uwarunkowań i zasobów. To dokumenty, które programują działania w ramach poprawy jakości, warunków i poziomu życia mieszkańców wsi, promocji lokalnych produktów, tworzenia warunków potrzebnych dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, a także wspierania maksymalnego wykorzystania zasobów naturalnych kulturowych oraz krajobrazowych obszarów wiejskich.

LSR jest dokumentem niezbędnym do wydatkowania funduszy unijnych z wykorzystaniem mechanizmu rozwoju lokalnego, kierowanego przez społeczność (RLKS). Jej zapisy muszą być zgodne z ustaleniami zawartymi w dokumentach programowych perspektywy finansowej 2014-2020 szczebla krajowego – Umową Partnerstwa, a także powinna być ona spójna z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi. LSR może być częścią szerszej całościowej, zintegrowanej, wielosektorowej i wielobranżowej strategii rozwoju danego terytorium, zawierającej również działania finansowane ze środków samorządu, prywatnych i społecznych.

3. Charakterystyka LGD województwa małopolskiego

Na terenie województwa małopolskiego na koniec 2018 roku funkcjonowało 39 LGD. Analizie poddano 32 LGD z obszaru województwa małopolskiego, których LSR zostały wybrane do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020 (rysunek 1). Badanie przeprowadzono na podstawie analizy LSR.



1. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Spisz – Podhale, 2. Stowarzyszenie Przyjazna Dolina Raby i Czarniej Orawy, 3. Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Płaskowyżu Proszowickiego „ProKoPaRa”, 4. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, 5. Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”, 6. Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”, 7. Pogórzeński Stowarzyszenie Rozwoju, 8. Stowarzyszenie Dolina Karpia, 9. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”, 10. Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”, 11. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Podbabiogórze”, 12. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Soły”, 13. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana”, 14. Miechowskie Stowarzyszenie Gmin Jaksza Lokalna Grupa Działania, 15. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościniec 4 Żywiołów”, 16. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Gorce-Pieniny, 17. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Nad Białą Przemszą”, 18. Lokalna Grupa Działania „Korona Sądecka”, 19. Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”, 20. Stowarzyszenie Perły Beskidu Sądeckiego, 21. Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała, 22. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turystyczna Podkowa”, 23. Stowarzyszenie Piękna Ziemia Gorczańska, 24. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Dolina Raby, 25. Zielony Pierścień Tarnowa, 26. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama Beskidu”, 27. Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa, 28. Blisko Krakowa, 29. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbią”, 30. Podhalańska Lokalna Grupa Działania, 31. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Powiatu Wielickiego, 32. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”.

Rysunek 1. LGD w województwie małopolskim wybrane do realizacji LSR w perspektywie finansowej 2014-2020.

Źródło: www.prow.malopolska.pl/o-programie/znajdz-lokalna-grupe-dzialania (dostęp: 10.03.2019).

Przyjęte do badania LGD obejmują od 2 do 9 gmin. Najmniejszą liczbę gmin na badanym obszarze – zaledwie dwie, skupiają: Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana” i Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbią”. Najliczniejszymi LGD są: Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska” i Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Podbabiogórze”, obejmujące swym działaniem 9 gmin. Należy zaznaczyć, że liczba gmin wchodzących w skład poszczególnych LGD w trakcie ich funkcjonowania może ulec zmianom ze względu na przyjmowanie nowych członków. Na koniec grudnia 2018 roku w skład 32 badanych LGD wchodziło 169 gmin zarówno wiejskich, miejskich, jak i miejsko-wiejskich (tabela 1). Zasięg działania badanych LGD obejmuje łącznie powierzchnię 14,7 tys. km², co stanowi 96,9% powierzchni województwa małopolskiego, a zamieszkiwany jest przez 2 211,8 tys. osób (tabela 1).

Spośród badanych LGD największą pod względem terytorialnym jest Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki” (943,8 km²). Kolejną co do wielkości jednostką jest Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”, zajmująca obszar 940 km². Najmniejszymi LGD pod względem zajmowanej powierzchni są: Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościniec 4 Żywiołów” (198 km²), Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana” (203 km²) i Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbią” (213,8 km²). W wymiarze demograficznym lokalne grupy działania w województwie małopolskim są dość zróżnicowane. Na prezentowanym terenie największą liczbę ludności obejmowała Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze” (125 725 osób) i Blisko Krakowa (124 996 osób). Najmniej mieszkańców zamieszkiwało obszar objęty przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Gorce-Pieniny (30 248 osób) (tabela 1).

Tabela 1

Charakterystyka Lokalnych Grup Działania w województwie małopolskim, wybranych do realizacji LSR w perspektywie finansowej 2014-2020 (liczba ludności i powierzchnia gmin – stan na 31.12.2017)

Lp.	Nazwa LGD	Liczba gmin tworzących LGD	Liczba ludności zamieszkująca teren gmin tworzących LGD	Powierzchnia w km ²
1.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Spisz-Podhale	3	46 535	466,00
2.	Stowarzyszenie Przyjazna Dolina Raby i Czarnej Orawy	5	60 989	469,00
3.	Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Płaskowyżu Proszowickiego „ProKoPaRa”	6	41 984	294,39
4.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”	9	81 295	943,81
5.	Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”	7	64 430	508,00
6.	Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”	5	125 725	302,00
7.	Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju	5	53 317	440,00
8.	Stowarzyszenie Dolina Karpia	7	57 255	310,00
9.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”	9	98 070	940,00
10.	Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”	7	74 653	721,00
11.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Podbabogórze”	9	84 317	686,00
12.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Soły”	5	99 321	299,00
13.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana”	2	81 767	203,00
14.	Miechowskie Stowarzyszenie Gmin Jaksa Lokalna Grupa Działania	7	49 315	676,00
15.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościniec 4 Żywiołów”	4	37 209	198,00
16.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Gorce-Pieniny	4	30 248	348,00
17.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Nad Białą Przemszą”	6	116 823	732,00
18.	Lokalna Grupa Działania „Korona Sądecka”	4	69 813	348,00
19.	Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”	4	69 133	374,00
20.	Stowarzyszenie Perły Beskidu Sądeckiego	6	57 466	623,00
21.	Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała	4	49 052	387,81
22.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turystyczna Podkowa”	7	67 492	459,03
23.	Stowarzyszenie Piękna Ziemia Gorczańska	3	32 894	271,00
24.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Dolina Raby	6	61 177	382,70

25.	Zielony Pierścień Tarnowa	6	89 130	500,60
26.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama Beskidu”	3	53 144	298,56
27.	Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa	5	67 520	292,00
28.	Blisko Krakowa	6	124 996	400,00
29.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbia”	2	58 847	213,75
30.	Podhalańska Lokalna Grupa Działania	5	60 901	527,15
31.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Powiatu Wielickiego	3	96 988	248,00
32.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”	5	50 031	380,00

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Baza LGD 2014-2020*. Pobrane z: <http://ksow.pl/baza-igd-2014-2020.html> (dostęp: 20.02.2019); BDL. Pobrane z: www.stat.gov.pl (dostęp: 20.02.2019).

Nazwy LGD Małopolski są ściśle związane z obszarem, na którym występują, np. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Spisz-Podhale, Stowarzyszenie Przyjazna Dolina Raby i Czarnej Orawy, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”, Podhalańska Lokalna Grupa Działania. Ponadto nawiązują do posiadanych zasobów naturalnych bądź produktów regionalnych, np.: Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”, Stowarzyszenie Dolina Karpia, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turystyczna Podkowa”, Stowarzyszenie Piękna Ziemia Gorczańska, Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościńiec 4 Żywiołów”. Przyjęte nazwy LGD mają również za zadanie wzmocnić postrzeganie danego obszaru poprzez pryzmat przyjętych wartości czy dążeń, np.: Zielony Pierścień Tarnowa.

4. Obszary i kierunki działań podejmowane przez LGD w ramach LSR w województwie małopolskim

Każda LGD posiada LSR. Dokumenty te wyznaczają cele i priorytety do osiągnięcia w jasno zdefiniowanej perspektywie czasu. Stanowią one równocześnie odzwierciedlenie potrzeb lokalnych społeczności. Jak już wspomniano, analizie poddano 32 LGD z obszaru Małopolski, których LSR zostały wybrane do realizacji w obecnej perspektywie finansowej.

Struktura układu treści niniejszych dokumentów strategicznych jest względnie jednorodna. Najczęściej dokument składa się z kilkunastu rozdziałów (12-13), w których zawarto informacje zgodnie z poniżej opisaną logiką. Strategię przeważnie rozpoczyna charakterystyka obszaru objętego LSR, jego potencjału, zasady funkcjonowania LGD. Następnie autorzy odnoszą się do opisu metod zaangażowania społeczności lokalnej w proces tworzenia i realizacji założeń planistycznych. W dalszej kolejności pojawia się diagnoza obszaru objętego LSR i charakterystyka ludności zamieszkującej ten obszar. Niejednokrotnie wskazuje się kluczowe grupy docelowe działań zawartych w strategii – zwane grupami defaworyzowanymi. Część diagnostyczna stanowi podstawę do przeprowadzenia syntetycznej analizy SWOT wraz ze wskazaniem mocnych i słabych stron badanego obszaru oraz jego szans i zagrożeń, co w dalszej kolejności pozwala ustalić najważniejsze cele i wskaźniki realizacji LSR.

Struktura celów zawartych w strategiach pozwala na wyodrębnienie celów ogólnych, w ramach których zostały wskazane cele szczegółowe, które z kolei zostały podzielone na przedsięwzięcia. Zakres celów i przedsięwzięć realizowanych przez lokalne grupy działania w Małopolsce jest wyznaczony głównie poprzez cele i założenia programów zawartych w dokumencie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴.

⁴ Dotyczy zarówno okresu 2007-2013, jak i 2014-2020.

W następnej części dokumentu opisano formy wsparcia operacji dostępnych w okresie obowiązywania strategii, a także sposób wyboru i oceny operacji do dofinansowania. Następne części opracowania zawierają plan działania, rozumiany jako określenie harmonogramu osiągania wskaźników produktu dla określonych w strategii przedsięwzięć, co w konsekwencji ma się przełożyć na osiągnięcie celów zawartych w strategii. W dalszej kolejności strategia uwzględnia budżet LSR, w którym dokonuje się podziału środków na poszczególne zakresy wsparcia. LGD zawierają także informacje na temat wyznaczonych celów i swoich działań w zakresie komunikacji, środków przekazu używanych w celu przekazywania informacji na linii LGD – społeczności lokalne, których LGD zamierza używać na poszczególnych etapach wdrażania LSR.

W dokumentach strategicznych zawiera się również informacje o komplementarności LSR z innymi dokumentami planistycznymi na poziomie gminy, województwa, kraju czy Regionalnymi Programami Operacyjnymi, sporządzonymi przez inne instytucje, np. ośrodki doradztwa rolniczego. Odniesienie to ma zapewnić spójność LSR z ww. dokumentami.

Kolejna część dotyczy zasad monitorowania i ewaluacji LSR, które służą do oceny realizowanych przez LGD zadań. Przesłanką obowiązkowo kwalifikującą projekt LSR do przedmiotowej oceny jest ocena ryzyka wystąpienia negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 w związku z realizacją przedsięwzięć bądź innych działań nim objętych. Do dokumentu można dołączyć załączniki, np. pełną treść dokumentu *Procedura dokonywania ewaluacji i monitoringu*.

Analiza 76 celów strategicznych, zdefiniowanych przez LGD jako długofalowe cele do osiągnięcia, pozwala zauważyć, że oscylują one wokół 7 obszarów tematycznych, m.in:

- rozwój turystyki i rekreacji, stwarzanie możliwości do wypoczynku;
- wsparcie mieszkańców, kapitału ludzkiego i społecznego;
- rozwój przedsiębiorczości, poprawa sytuacji na rynku pracy;
- ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, zachowanie dziedzictwa lokalnego;
- podejmowanie szerokorozumianej współpracy dla dalszego rozwoju obszaru;
- poprawa jakości życia, wzrost konkurencyjności obszaru;
- cele mające charakter bardzo ogólny, pojemny, np. rozwój społeczno-gospodarczy (tabela 2).

W każdej LSR wyznaczono od 1 do 4 celów ogólnych. Do realizacji tych celów wyznaczono od 1 do 4 celów szczegółowych, które wskazują kierunki dalszych działań. Cele szczegółowe są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. W niniejszych strategiach wyodrębniane cele operacyjne zostały podzielone na konkretne przedsięwzięcia.

Analiza zebranych materiałów pozwoliła jednoznacznie stwierdzić, że w przeważającej mierze LSR zawierają cel ogólny, związany z rozwojem przedsiębiorczości i źródłami dochodu mieszkańców („Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenie nowych miejsc pracy”, „Poprawa sytuacji na lokalnym rynku pracy”, „Rozwinięta, świadoma i odpowiedzialna społeczność lokalnych przedsiębiorców, identyfikujących się ze środowiskiem społecznym, oferujących innowacyjne usługi i produkty” itp.). Udział LGD, które uwzględniły tę kategorię spośród celów do osiągnięcia, wyniósł 62,5%. Na 2. miejscu (53,13%) znalazły się cele związane ze wsparciem mieszkańców, kapitału ludzkiego lub kapitału społecznego (np. „Wspieranie i integrowanie mieszkańców”, „Wzmocnienie kapitału społecznego i kulturowego”, „Włączenie społeczności lokalnej w działania na rzecz poprawy jakości życia”).

Tabela 2

Obszary tematyczne, na których koncentrują się cele strategiczne poszczególnych LGD w Małopolsce w perspektywie lat 2014-2020

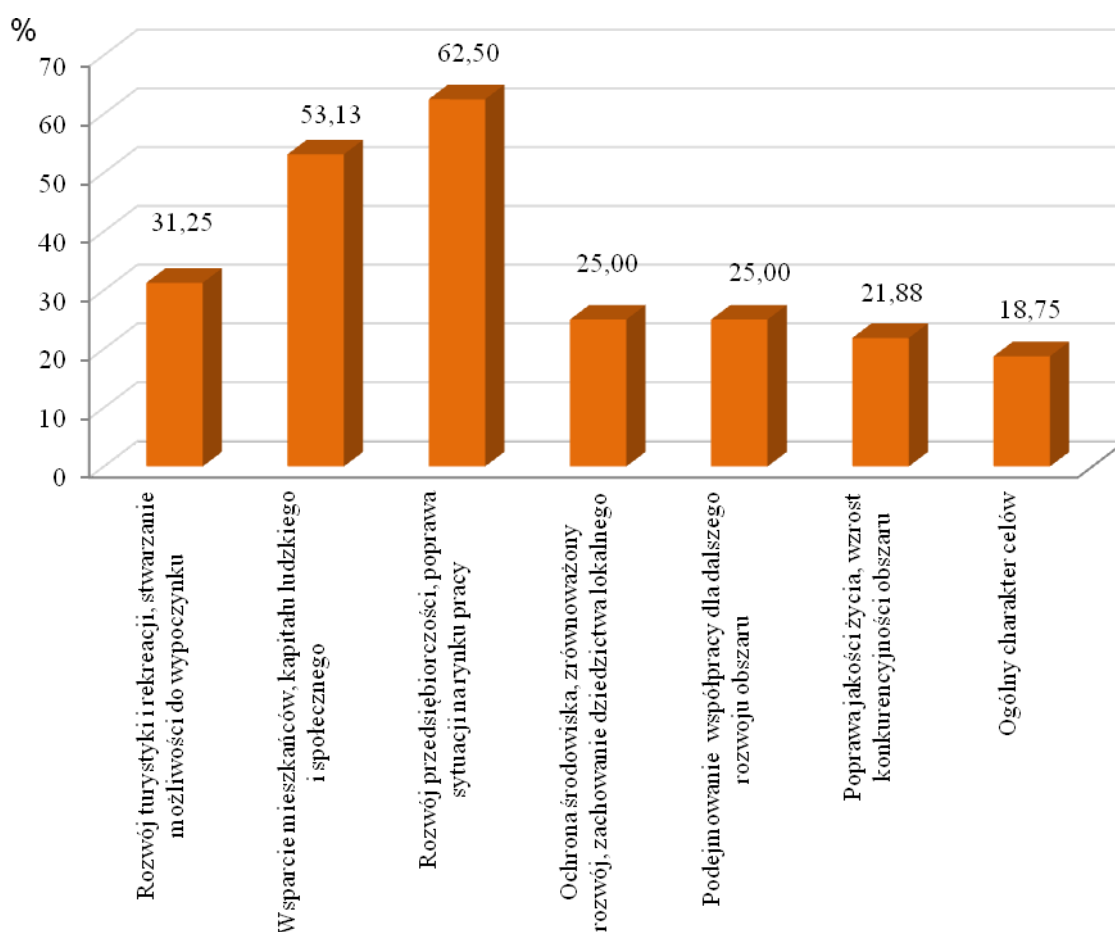
Lp.	Nazwa Lokalnej Grupy Działania	Kierunek rozwoju						
		1	2	3	4	5	6	7
		Turystyka, rekreacja	Rozwój kapitału ludzkiego	Przedsiębiorczość	Ochrona środowiska	Współpraca	Pozostałe	Poprawa jakości życia
1.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Spisz-Podhale							
2.	Stowarzyszenie Przyjazna Dolina Raby i Czarnej Orawy							
3.	Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Płaskowyżu Proszowickiego „ProKoPaRa”							
4.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”							
5.	Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”							
6.	Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”							
7.	Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju							
8.	Stowarzyszenie Dolina Karpia							
9.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”							
10.	Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”							
11.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Podbabiogórze”							
12.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Soły”							
13.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana”							
14.	Miechowskie Stowarzyszenie Gmin Jaksa Lokalna Grupa Działania							

15.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościniec 4 Żywiołów”							
16.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Gorce-Pieniny							
17.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Nad Białą Przemszą”							
18.	Lokalna Grupa Działania „Korona Sądecka”							
19.	Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”							
20.	Stowarzyszenie Perły Beskidu Sądeckiego							
21.	Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała							
22.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turystyczna Podkowa”							
23.	Stowarzyszenie Piękna Ziemia Gorczańska							
24.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Dolina Raby							
25.	Zielony Pierścień Tarnowa							
26.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama Beskidu”							
27.	Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa							
28.	Blisko Krakowa							
29.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gością”							
30.	Podhalańska Lokalna Grupa Działania							
31.	Stowarzyszenie Lokalnej Grupy Działania Powiatu Wielickiego							
32.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”							

1. Rozwój turystyki, rekreacji, stwarzanie możliwości do wypoczynku
2. Wspieranie mieszkańców, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego
3. Rozwój przedsiębiorczości, poprawa sytuacji na rynku pracy
4. Ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, zachowanie dziedzictwa lokalnego
5. Podejmowanie szerokorozumianej współpracy
6. Cele mające charakter bardzo ogólny, pojemny, obejmujące szerokie spektrum wsparcia
7. Poprawa jakości życia, wzrost konkurencyjności obszaru

Źródło: opracowanie własne na podstawie lokalnych strategii rozwoju 32 LGD z obszaru Małopolski: 1. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Spisz – Podhale, 2. Stowarzyszenie Przyjazna Dolina Raby i Czarnej Orawy, 3. Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Płaskowyżu Proszowickiego „ProKoPaRa”, 4. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, 5. Stowarzyszenie „Na Śliwkowym Szlaku”, 6. Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo na Jurze”, 7. Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju, 8. Stowarzyszenie Dolina Karpia, 9. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”, 10. Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”, 11. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Podbabiogórze”, 12. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dolina Soły”, 13. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wadoviana”, 14. Miechowskie Stowarzyszenie Gmin Jaksa Lokalna Grupa Działania, 15. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Gościniec 4 Żywiołów”, 16. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Gorce-Pieniny, 17. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Nad Białą Przemszą”, 18. Lokalna Grupa Działania „Korona Sądecka”, 19. Stowarzyszenie „Kwartet na Przedgórzu”, 20. Stowarzyszenie Perły Beskidu Sądeckiego, 21. Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała, 22. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Turystyczna Podkowa”, 23. Stowarzyszenie Piękna Ziemia Gorczańska, 24. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Dolina Raby, 25. Zielony Pierścień Tarnowa, 26. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama Beskidu”, 27. Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa, 28. Blisko Krakowa, 29. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem i Gościbią”, 30. Podhalańska Lokalna Grupa Działania, 31. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Powiatu Wielickiego, 32. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Jurajska Kraina”.

Często podejmowanymi kierunkami rozwoju lokalnych grup działania są te związane z rozwojem turystyki, rekreacji i wypoczynkiem (31,25%) oraz ochroną środowiska naturalnego, rozwojem zrównoważonym (25%), a także podejmowaniem dalszej współpracy na rzecz rozwoju (25%). Blisko 22% małopolskich LGD zawarło w swoich strategiach cele dotyczące poprawy jakości życia lub konkurencyjności obszaru (rysunek 2). Ostatni wynik (18,75%) dotyczy celów sformułowanych w sposób ogólny, pojemny w swym znaczeniu, np. „Aktywny Beskid Wyspowy”, „Rozwinięta gospodarka obszarów wiejskich LGD służy zaspakajaniu bieżących potrzeb wspólnoty mieszkańców i przyczynia się do poprawy jakości życia na obszarze” „Rozwój społeczno-gospodarczy obszaru”. Sposób sformułowania celów uniemożliwia przypisanie ich w sposób jednoznaczny do zdefiniowanych powyżej obszarów, stąd też wprowadzono tę dodatkową kategorię.



Rysunek 2. Odsetek LGD w Małopolsce, które uwzględniają poszczególne obszary tematyczne w LSR. Źródło: opracowanie własne na podstawie LSR 32 LGD z obszaru Małopolski.

Cele, które zostały wpisane w realizację założeń LSR, można interpretować także jako wymiar rozwoju obszarów wiejskich w Małopolsce, które wymagają szczególnej uwagi i wsparcia w perspektywie finansowej 2014-2020. Szansę na wykorzystanie środków na rzecz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich stanowi działalność podejmowana przez LGD. Organizacje te zdążyły już ugruntować swoje istnienie w świadomości lokalnych środowisk, a środki pozostające w ich dyspozycji coraz częściej stają się istotnym narzędziem finansowania lokalnych inicjatyw. Pakiety działań, na których koncentrują się LGD w województwie małopolskim

w większości dotyczą wspierania rozwoju przedsiębiorczości – 20 LGD. Drugim dominującym w LSR obszarem jest wsparcie mieszkańców, ich aktywizacji i zachęcanie do działania – 17 LSR przewiduje realizację celów strategicznych związanych z tym obszarem rozwoju.

Połączenie potencjałów samorządów, przedsiębiorców i mieszkańców skupionych wokół działalności LGD gwarantuje właściwe wykorzystanie atutów swojego terenu dla ożywienia społecznego i gospodarczego. Realizacja celów wskazanych w LSR pozwoli na postrzeganie małopolskiej wsi jako miejsca atrakcyjnego nie tylko do zwiedzania (dzięki walorom środowiskowym, ochronie środowiska), ale również do zamieszkania (nowe miejsca pracy, możliwości rozwoju osobistego).

Podsumowanie

Inicjatywy LGD prowadzą do pobudzania aktywności społeczności lokalnej, poprawy jakości i poziomu życia mieszkańców. Służą one rozwojowi integracji mieszkańców do osiągnięcia wspólnych celów i dążą do poprawy kapitału społecznego na obszarach wiejskich Małopolski. Poprzez swoją działalność lokalne grupy tworzą zatem warunki dla rozwoju obszaru, którego ten rozwój dotyczy.

Badane 32 LGD województwa małopolskiego w swoich dokumentach strategicznych określiły pożądany kierunek podejmowanych przedsięwzięć, zgodny z potrzebami danej społeczności. Dzięki temu, że ich LSR zostały wybrane do wprowadzania w życie, otrzymały one narzędzia niezbędne do stymulowania rozwoju. Dzięki zewnętrznym mechanizmom wsparcia wybrane LGD mają również możliwość realizacji działań wewnętrznych, opartych na potencjale danej społeczności, jej zasobach ludzkich i rzeczowych.

Bibliografia

Baza LGD 2014-2020. Pobrane z: <http://ksow.pl/baza-kgd-2014-2020.html>.

BDL. Pobrane z: www.stat.gov.pl.

Brańka, P. (2015). Rola lokalnych grup działania w rozwoju turystyki aktywnej na obszarach górskich województwa podkarpackiego. W: W. Kamińska, *Uwarunkowania rozwoju turystyki: wybrane problemy*. Biuletyn KPZK PAN, z. 256, s. 53-70, Warszawa.

Brańka, P., Jopek, D., Musiał-Malago', M. (2015). Rola infrastruktury instytucjonalnej w rozwoju lokalnym na przykładzie lokalnych grup działania w woj. Małopolskim. W: T. Kudłacz, A. Hołuj, *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy*. Warszawa: CeDeWu.

Lokalne strategie rozwoju dla Lokalnych Grup Działania z obszaru województwa Małopolskiego. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2014). *Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020*. Warszawa.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2015). *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020*. Warszawa.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

- Szamrowski, P., Pawlewicz, A. (2015). Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie lokalnych grup działania i lokalnych grup rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 380, 233-244.
- Turek, M. (2013). Rola lokalnych grup działania w zarządzaniu rozwojem lokalnym na przykładzie małopolskich LGD w perspektywie finansowej 2007-2013. *Zarządzanie Publiczne*, 4(24).
Pobrane z: www.ejournals.eu/Zarządzanie-Publiczne/.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2018 r., poz. 140).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r., poz.627, art. 15, ze zm.),
- Ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1267).
- Wojciechowski, E., Podgórnjak-Krzykacz, A., Kalisiak-Mędelska, M., Chądziński, J. (2014). *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

www.prow.malopolska.pl/o-programie/znajdz-lokalna-grupe-dzialania.

Andrzej MIGDA

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

CZY MOŻEMY MÓWIĆ O DUCHOWOŚCI W EKONOMII

Streszczenie

Artykuł ma na celu nakreślenie podstawowych zagadnień związanych z duchowością i ekonomią. Współczesne rozumienie terminu „duchowość” pozwala na prowadzenie interdyscyplinarnych badań także w zakresie obecności duchowości w ekonomii. Kwestie łączenia różnych perspektyw otwierają odmienne perspektywy poznawcze. Człowiek religijny (*homo religiosus*) aktywnie uczestniczy w życiu ekonomicznym, a sacrum staje się przedmiotem transakcji kupna – sprzedaży. Orientacja postsekularna w ponowoczesnej humanistyce otwiera nowe możliwości stawiania pytań o granicę pomiędzy duchowością a ekonomią.

Słowa kluczowe: duchowość, ekonomia, religijność, etos, gospodarka.

CAN WE SAY ABOUT SPIRITUALITY IN ECONOMY?

Summary

The article deals with basic issues related to spirituality and economy. Contemporary understanding of the term spirituality allows conducting interdisciplinary research also in the field of the presence of spirituality in economics. The issues of combining different perspectives open up different cognitive perspectives. A religious man (*homo religiosus*) actively participates in economic life and the sacrum becomes an object of a sale – purchase transaction. Postsecular orientation in postmodern humanities opens new possibilities for asking questions about the boundary between spirituality and economics.

Key words: spirituality, economics, religiosity, ethos, economy.

*Pamiętaj, że to Pan, Bóg twój,
daje ci siłę do zdobywania bogactwa...
5 Moj 8,18 (BW).*

Wprowadzenie. Zarysowanie problematyki korelacji pomiędzy duchowością a ekonomią

Duchowość i ekonomia. Te dwa słowa wydają się od siebie tak odległe, że pojęcie „duchowość ekonomii” może wydawać się oksymoronem. Współczesne rozumienie tego, czym jest dla jednostki rozwój i samorealizacja pokazuje jednak, że w kulturze współczesnej duchowość i ekonomia są ze sobą niezwykle blisko powiązane. Na tyle blisko, że Autor podjął się próby naszkicowania siatki pojęć badawczych związanych ze zjawiskiem, które określił jako duchowość ekonomii. Jako kulturoznawca i religioznawca, czyli badacz roli religii w kulturze, posługuje się aparatem pojęciowym związanym ze swoim obszarem badawczym, żeby pokazać, jak interdyscyplinarnym stał się termin „duchowość” i jak można go powiązać z ekonomią oraz rolą etyki w ekonomii. Tego typu zjawiska obecne są szeroko w powszechnie dostępnych tekstach kultury. By dać rzeczy zabawne egzemplum, wspomnieć można doświadczenia związane z wpływem duchowości na ekonomiczną kondycję małego rodzinnego przedsiębiorstwa w Asyżu, który opisują biografowie św. Franciszka. Biedaczyna, by odbudować kościół zgodnie z poleceniem Chrystusa otrzymanym w czasie jednej z wizji, sprzedaje konia i spienięża kilka beli sukna

zabranego ukradkiem ze sklepu ojca, czym naraża ojca na utratę płynności finansowej, siebie na więzienie, a w roku 1206 na proces przed Biskupem, który nakazał zwrócić ojcu utracone dobra.

Konteksty duchowości ukazane w niniejszym artykule traktować należy jako zaproszenie lub inspirację dla badaczy z innych dziedzin do refleksji i badań tych rejonów współczesnej kultury.

Pisząc o konotacjach doświadczenia związanego z duchowością i ekonomią, Autor ma świadomość, że obszar dotyczący opracowania jest zbyt rozległy, aby w wyczerpujący sposób odnieść się do wszystkich problemów związanych z tym zagadnieniem. Cel jest o wiele skromniejszy, a polegać będzie tutaj jedynie na zarysowaniu procesów, które można obserwować w zachowaniach ludzi usiłujących poradzić sobie z codziennością wyzwań stawianych przed współczesnym *homo religiosus*. Człowiek, krążąc po współczesnym „supermarkecie idei” i surogatów religijnych, próbuje dociec praktycznego znaczenia praw i reguł zmierzających do efektywnego *oikonomikos*. W dobie wszechobecnego kiczu i zalewającej świadomości reklamy sprośnienie tak ważnej potrzeby wydaje się coraz trudniejszym zadaniem. Podobnie inicjatywy gospodarcze domagają się ciągle nowych rozwiązań, powodowanych zmianami filozofii prowadzenia działalności gospodarczej i jej stymulowania. Za M. Zdun można powiedzieć, że „innovacyjna przedsiębiorczość tworzy popyt na nowe systemy wartości”, domagając się aksjonormatywnej interpretacji (2016, s. 16). Objętość niniejszego tekstu powoduje, że niektóre kwestie zostaną w nim jedynie zasygnalizowane i opatrzone stosownym odnośnikiem do źródłowej literatury przedmiotu, w której zainteresowani czytelnicy znajdą rozwinięcie interesujących ich kwestii.

1. Człowiek religijny a ekonomiczne aspekty życia

W publikacjach dotyczących analizy zachowań organizacyjnych wywiedzionych z teorii ekonomii i zarządzania zwraca się uwagę na koncepcję dobrobytu, jako celu funkcjonowania człowieka. Zwykle interpretacje dotyczące pojęcia „dobrobyt” koncentrują się na jego aspekcie materialnym. Utrudnia to obserwację, w jaki sposób przejawia się ludzka aktywność w zakresie duchowości w obszarach związanych z życiem zawodowym i prywatnym. Powszechnie przyjmuje się, że negatywne skutki eliminacji takiego pierwiastka mogą w istotny sposób wpłynąć na efektywność funkcjonowania w obu wymienionych sferach (Sokołowska, 2012). Według M. Dziewieckiego, „im bardziej człowiek jest biedny duchowo, tym bardziej nie umie posługiwać się dobrobytem materialnym” (opoka.org.pl). Jeżeli człowiek nie uwzględni czynnika duchowego w swoim funkcjonowaniu w organizacji, może narazić siebie i organizację, na rzecz której pracuje, na obniżenie efektywności wykorzystania posiadanych zasobów, a w następstwie – ograniczenie rozwoju (Sokołowska, 2012). Brak synergii owocuje zmarnotrawieniem wartości, która byłaby możliwa do osiągnięcia przez pełne wykorzystanie zasobów. Zdaniem J. Sokołowskiej, „dobrobyt materialny bez elementu duchowego może doprowadzić jednostkę do samoograniczenia, samozniszczenia. Ponadto, ubóstwo psychiczne i duchowe jednostki może wywołać ubóstwo całych grup społecznych” (Ibidem, s. 352).

Znaczenie czynników duchowych, społecznych i kulturowych jest przedmiotem ożywionej dyskusji badaczy zajmujących się problematyką kapitału społecznego. Wspomniany kapitał opisywany jest przez socjologów i ekonomistów jako pewnego rodzaju sieć powiązań, dzięki której jednostki oraz całe grupy mogą aktywnie włączać się w jego tworzenie i czerpać z niego jednocześnie korzyści ekonomiczne oraz kulturowe. Kapitał społeczny, zdaniem F. Fukuyamy (1999), przekazywany jest poprzez kulturowe mechanizmy związane z tradycją, obyczajem czy religią. Warto w tym miejscu przywołać klasyczną już publikację M. Webera, dotyczącą protestanckiej etyki pracy i jej wpływu na kapitalizm. Purytanie opisywani w pracy Webera,

pracując na „bożą chwałę” oraz wyrzekając się dążeń materialnych, doprowadzić mieli do „ukształtowania się załączków” kapitału społecznego¹. Przypomnijmy tu za A. Matysiakiem (1999), że główną wartością „ducha kapitalizmu” jest zbiór takich elementów, jak pracowitość, obowiązkowość, uczciwość, oszczędność czy dotrzymywanie zobowiązań. Wymienione elementy stanowiły dominujący rys ich duchowości, przekładającej się bezpośrednio na gromadzenie i powiększanie kapitału ekonomicznego. Ich pryncypialne nawyki, wynikające z duchowości, doprowadziły poprzez twórcze zarządzanie zasobami do rozwoju gospodarczego lokalnych społeczności, w których żyli. Na przykładzie purytan, dla których praca była formą modlitwy i ascetycznym sposobem zmagania się ze sobą, mamy możliwość zobaczyć, jak materialny, społeczny i duchowy kapitał przenikają się wzajemnie, generując ekonomiczne korzyści na różnych płaszczyznach. Można powiedzieć, że Weber opisał pewnego rodzaju innowacyjną przedsiębiorczość purytan.

Pisząc choćby kilka zdań o protestanckim etosie pracy, nie sposób przemilczeć bardzo interesujących związków pomiędzy judaizmem a działalnością gospodarczą, opisanych przez W. Sombarta (2010). Żydzi, jako naród zobowiązany niejako w myśl przywołanego na wstępie motta pochodzącego z 5 Moj 8,18 do kapitalizmu, wyrażają w swym języku własność poprzez istnienie, rozumiejąc posiadanie jako część swojej osobowości. Objętość pracy nie pozwala, by z należną uwagą pochylić się nad wspomnianym powyżej zobowiązaniem i rolą pieniędzy, które stanowią owoc pracy zdefiniowany w Talmudzie, otwierający drogę do realizacji przykazania, by świat uczynić lepszym miejscem. By zaradzić tej sytuacji, Autor czuje się w obowiązku wskazania czytelnikom bardzo interesującej publikacji *Judaism and Economics: The Link between Judaism and Economic Life* autorstwa M. Zdun z krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego oraz S. Fel z lubelskiego KUL-u, dotyczącej związków judaizmu i ekonomii opublikowanej w periodyku „The Person and the Challenges” (Zdun, Fel, 2014). Wspomnieć należy również w tym miejscu o analizie wykonanej przez wymienionych badaczy, mającej na celu przedstawienie religijnych uwarunkowań przeprowadzanych operacji gospodarczych, streszczonej w artykule *Judaism – Protestantism – Catholicism: Religious Paths of Economic Initiative* (Zdun, Fel, 2017). Oczywiście jest, że ekonomiczne operacje biznesowe nie opierają się jedynie na etyce protestanckiej czy żydowskiej. Równie ważne przemiany obserwujemy w łonie katolicyzmu co najmniej od momentu, kiedy Leon XIII zaprezentował światu Encyklikę *Rerum Novarum*, stanowiącą cezurę w rzymskokatolickiej nauce społecznej. Wszystkie systemy religijne posiadają zasady odnoszące się do gospodarki i pracy, które określają niejako miejsce, w którym praktyka spotyka się z wartościami, pragmatyka z aksjologią. Można powiedzieć, że od wieków inicjatywy gospodarcze podążały za duchowością, szukając dla siebie wsparcia w wartościach zachęcających do aktywności i podejmowania ryzyka inwestycji (Ibidem).

Zdaniem Ł. Kutyla, „o ile źródłem kapitału materialnego są przedmioty, decydujące ostatecznie o czyjejsz zamożności, a fundamentem kapitału społecznego – relacje, które przekładają się na zaufanie między jednostkami, o tyle bazą dla kapitału duchowego są wartości i wynikające z nich motywacje, decydującym zaś jego skutkiem pozostaje poczucie sensu i celu właściwe danemu człowiekowi bądź zbiorowości” (2015, s. 175). W obserwacji Kutyla widać, że kapitał duchowy stanowi bardzo istotny element „trójnogu” motywującego ludzi do wysiłku i pokonywania trudności na drodze do sukcesu ekonomicznego.

¹ Cytuję niepublikowaną dysertację M. Gajowiak, *Ekonomiczne Uwarunkowania Kreacji Kapitału Społecznego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Poznań 2010, s. 100-101.

Współcześnie obserwujemy, że zinstytucjonalizowane kościoły tracą na znaczeniu. Wszechobecna duchowość, rozumiana jako fundamentalna cecha ludzkiej egzystencji, zdobywa nowe obszary, rozwijając się jako duchowość religijna lub jako duchowość pozareligijna (nowa duchowość). Według badaczy tematu, ta druga nie posiada publicznych reprezentacji, powszechnie zapożyczonych dogmatów, kolektywnie celebrowanych rytuałów oraz kultów (Marianiński, 2015). P. Sheldrake twierdzi wręcz, że duchowość jest słowem definiującym naszą erę. Wielu badaczy pisze też o „zwrocie ku duchowości”, charakterystycznym dla przełomu wieków (Ibidem). Warto w tym miejscu jedynie zaznaczyć, że dynamiczny rozwój technologii telekomunikacyjnych i informatycznych przyczynił się do popularyzacji wirtualnego życia, w którym obserwujemy zjawiska związane z cyberduchowością. Skala tego zjawiska jest coraz większa, a transakcje związane z realizacją duchowych potrzeb w cyberprzestrzeni generują całkiem realne ekonomiczne zyski.

Pisząc o duchowości w ekonomii, warto zacząć od rozszyfrowania znaczenia bardzo ogólnego pojęcia „duchowość” (Grzegorzczkova, 2006), które pojawiło się w tradycji chrześcijańskiej już w V wieku, jako określenie rozmaitych sposobów pogłębionego życia religijnego (Holder, 2005), by siedem stuleci później przyjąć postać wyodrębnionej funkcji psychicznej, stanowiącej antytezę tego, co materialne oraz cielesne. Współcześnie prowadzone badania dowodzą, że terminem „duchowość” posługujemy się najczęściej, by wyrazić swoje przeżycia i doświadczenia, które zgodnie z procesami prywatyzacji oraz indywidualizacji religijnych światopoglądów obejmują sferę duchowych doświadczeń człowieka dokonujących się także poza religią (Leszczyńska, Pasek, 2008). Aktualnie słowo „duchowość” odnajdziemy w dziesiątkach publikacji, wymykających się naszym przyzwyczajeniom koncepcyjnym i językowym. Coraz częściej spotkamy się z odniesieniami opisującymi choćby duchowość sztuki (Kandinsky, 1996), literatury (Heck, 2004), a nawet fotografii (Sobieraj).

Według K. Skowronek i Z. Paska (2013), badaczy duchowości, obecnie słowo to łączy się z leksemami desygnującymi bardzo odległe od religijnych typy ludzkiej aktywności, takie jak np. „duchowość alpinizmu”, „duchowość sportu”, „duchowość ekologiczna”, „duchowość wegetarianizmu” czy „duchowość mody”. Ich zdaniem, „rzeczownik ten wchodzi też w związki znaczeniowe z wyrazami tradycyjnie w kulturze zachodnioeuropejskiej uznawanymi za posiadające niemal znaczenie antonimiczne, przeciwne do duchowości” (Skowronek, Pasek, 2013, s. 12). Spotykamy go zatem w czasach zaskakujących zestawieniach, takich jak „duchowość biznesu”, „duchowość zarządzania”, „duchowość pieniądza” (Sójka, 2006). Na takiej zdawać by się mogło paradoksalnej zasadzie, mówi się obecnie o duchowości ciała lub seksu (Żądło), a więc sfer należących do biologii oraz fizyczności człowieka, a co za tym idzie – pozornie wyrugowanych spod „patronatu” duchowości. Początkującego badacza zaskakiwać muszą dociekania na temat duchowości ateizmu czy publikacje dotyczące wykorzystania takich elementów w psychoterapii różnego rodzaju uzależnień (de Barbaro, 2008).

Duchowość wydaje się „kolonizować” nowe obszary kultury, manifestując swoją obecność w często zaskakujących znaczeniach i kontekstach, prowadząc do uduchowiania się cywilizacji europejskiej, która pomimo tego, że rekonfigurując wartości, orbituje wokół seksu, biznesu i pieniędzy, to jednak pragnie mieć duszę (Czaja, 2005). Opisywane w literaturze przedmiotu badania kulturoznawców i antropologów prowadzą do wniosku, że w człowieku istnieje potrzeba realizacji jego duchowych potrzeb również poza obszarem wyznaczonym przez religię i relację z sacrum (Wulff, 1999). W ten sposób sfery nieidentyfikowane dotychczas jako religijne zaczęły przejmować funkcje religii. Czasem sfery te wydają się zupełnie odległe od tego, co zwykliśmy wiązać z duchowością, dotykając nie tylko sztuki czy filozofii, ale również

fizyki, mechaniki kwantowej, medycyny, ekonomii. Według J. Mariańskiego (2015), można wyrazić przypuszczenie, że im więcej jest przejawów sekularyzacji we współczesnym świecie, tym więcej jest zainteresowania duchowością, która przestała być domeną badań filozoficznych i teologicznych, a stała się nośnym tematem w szeroko rozumianych naukach społecznych, w tym ekonomii i zarządzaniu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2007 roku na Wydziale Humanistycznym AGH w Krakowie powstała Pracownia Badań Współczesnych Form Duchowości, kierowana przez prof. Z. Paska, której domeną jest obserwacja, w jaki sposób poszukując nowej duchowości, człowiek realizuje potrzeby dostarczania sensu, wyjaśniania świata, poczucia przynależności i odpowiedzi na pytanie P. Tillicha o przedmiot „ostatecznej troski”.

Zdaniem psychologa religii, P. Sochy, „duchowość jest *differentia specifica* człowieka, zaś produktem życia duchowego jest szeroko rozumiana kultura” (2000, s. 18). Jeśli idąc tropem Sochy, uznamy duchowość za stały komponent produktów kultury współczesnej, to na horyzoncie naszych dociekań zacniemy dostrzegać istniejący popyt i podaż takich produktów, generujących zyski oraz napędzających gospodarcze przedsięwzięcia osób dostrzegających nisze rynkowe, związane z popkulturowym marketingiem duchowości i „sacrobiznesem” (Ślusarska, 2014). Jak zaznacza J. Mariański, „wielu badaczy wiąże ekspansję nowoczesnych form duchowości z rozwojem społeczeństwa konsumpcyjnego, co sprzyja komercjalizacji duchowości” (2015, s. 32). Doświadczenia związane z odczytywaniem własnej duchowości pozwalają na określenie miejsca i roli człowieka w jego indywidualnej relacji z sacrum lub przedmiotem „ostatecznej troski”, które staje się nadrzędne wobec indywidualnych ludzkich potrzeb (Grotowska, 1999)². Człowiek, którego duchowość cechuje wysoki parametr doświadczeniowy (Borowik, 1997), odczuwa rzeczywistość ostateczną i przeżywa cały wachlarz emocji nakierowanych na *sacrum*, lokujących się między ottowskim *mysterium tremendum* i *mysterium fascinans* (Otto, 1993).

J. Mariański wspomina o „respiarytualizacji” i „poszukiwaniu różnych przestrzeni doświadczeń transcendentnych” (2005, s. 126). Jego zdaniem, postępująca w ten sposób indywidualizacja oraz subiektywizacja doświadczeń religijnych, a także możliwość dokonania swobodnego wyboru oferty religijnej, związanego z detradycjonalizacją, stanowi jedną z głównych przyczyn konwersji religijnych. Również tych konwersji akcentujących dystans wobec religii zorganizowanej, prowadzących do całkowitej zmiany życia i zwyczajów związanych z odkryciem np. duchowości ekologicznej, emocji związanych z quasi-religijnym przywiązaniem do fitnessu czy zdrowego sposobu życia. Każda z tych dziedzin ma swoją sferę ideologiczną (tezy programowe), rytualną i organizacyjną, a co za tym idzie – można za ich pomocą skutecznie realizować duchowe potrzeby. W świetle funkcjonalnych definicji religii taki światopogląd czy ideologie można zakwalifikować jako spełniające cechy dystynktywne religii.

Myśląc o duchowości, zwykle postrzega się ją w kategoriach transgresyjnych, zmierzających do przekraczania samego siebie – ku temu, co postrzega się jako „ostateczną wartość” (Schneiders, 1989, s. 678). Budowany w ten sposób zestaw przekonań i wierzeń dotyczy emocji związanych z transcendencją w stronę sacrum, rzadziej z rytuałem czy religijną instytucją (Szymańska, 2001). W ten sposób jako ludzie nauczyliśmy się radzić sobie z kryzysami egzystencjalnymi, co w efekcie prowadzić musi do przemiany perspektywy spostrzegania świata, transcendującej ograniczenia, a nawet śmierć. Świat wówczas staje się doskonały, a jednostce towarzyszą uczucia szczęścia,

² Prywatyzacja, według K. Skowronek i Z. Paska, tworzy pewnego rodzaju „bezwyznaniową religijność”, która przejawia się w relatywizacji doktryny religijnej, selektywności dogmatów, nakazów religijnych czy synkretyzmie ideowym. Religijność taka charakteryzuje się bezpośredniością, zaktualizowaniem i kontekstowością, (które polegają na tym, że znaczenia religijne ujawniają się w konkretnej sytuacji życiowej, przy czym przenikają całość życia codziennego) oraz intencjonalnością. Człowiek, stając wobec nieskończonych wyborów, staje się twórcą swojej religijności.

spełnienia, a nawet ekstazy (Socha, 2009). W ten sposób rodzi się charakterystyczne dla współczesnego człowieka przeświadczenie o istnieniu atrakcyjnych i wartościowych dla niego treści, co w konsekwencji prowadzi go do dokonywania wyboru tych sensów i znaczeń, które są dla niego przydatne, dobre i cenne (Skowronek, Pasek, 2013, s. 17). Innymi słowy, wyboru takich wartości, za które gotów jest zapłacić. Wkracza tutaj element ekonomiczny – kupujemy sobie (bądź nie) takie sacrum, jakie nam odpowiada w danym momencie.

Taki doczesny i materialistyczny wymiar opisywanego zjawiska obecny jest w literaturze przedmiotu w kategoriach „sprzedawalności”, stanowiąc ważny wymiar współczesnej kultury (Skowronek, Pasek, 2013, s. 21). Warto w tym miejscu zauważyć, że towarzyszące duchowości pozytywne wartości i emocje związane choćby z dobroczynnością stają się motorem wielu działalności biznesowych, fundacji oraz stowarzyszeń. Bywa, że tego typu działania zwiastują jedynie „pozorny odwrót od materializmu usprawiedliwiający konsumpcjonizm poprzez wskazywanie na dobra o charakterze duchowym” (Hyla, 2013, s. 210-211). Można powiedzieć, że duchowość uwypukla te aspekty żywej wiary, które dotyczą dążenia wyznającej ją osoby do osiągnięcia najwyższego ideału lub celu (Principe, 1983). Dla chrześcijanina byłoby to dążenie do jeszcze intensywniejszego zjednoczenia z Bogiem, co nieuchronnie kieruje nasze myślenie w stronę doświadczenia mistycznego, które stanowi szczególnie pożądane dobro i że jest ono, przynajmniej w swoich formach najintensywniejszych, najwyższym dobrem, jakie człowiek może zrealizować w życiu ziemskim (Kołakowski, 1997). Ten proces realizacji lub raczej samorealizacji dokonuje się dzięki różnym procedurom, nierzadko pochodzącym z alternatywnych nurtów religijnych, medycznych czy psychologiczno-terapeutycznych. Popularne poradniki psychologiczne wielokrotnie bezpośrednio lub pośrednio nawiązują do idei związanych z duchowością i jej nowymi ujęciami. Według Z. Paska (2013), niezwykle ważny jest również aspekt fizyczności, gdyż rozwój jednostki dokonuje się przez ścisłą współpracę cielesności i świadomości człowieka, akcentując w zakresie światopoglądu holizm, który w intelektualnej warstwie przyjmuje charakter reformatorskiego programu nasyconego pojęciami związanymi z „energią”, „naturą”, „rozwojem”, „radością” i „wolnością”, wysyconymi często elementami magicznego myślenia i komercji. Takiej transgresyjnej konwersji towarzyszy zwykle zespół doświadczeń i praktyk, poprzez które człowiek dokonuje sam w sobie koniecznych przekształceń, stanowiących niejako cenę do zapłacenia za spodziewane efekty (Foucault, 2012).

Podsumowanie. Dyskurs pomiędzy nowym rozumieniem duchowości a życiem ekonomicznym

Rozumienie terminu „duchowość” przeszło wiele zmian, prowadzących od synonimu pobożnej religijności oraz pogłębionego życia wewnętrznego aż do znaczeń definiujących psychologicznie wewnętrzne procesy i postawę jednostki (Wulff, 1999). Abstrahując od różnych stanowisk badaczy, można przyjąć, że duchowość oznacza w każdym wypadku transgresję człowieka w stronę pozytywnych jego zdaniem wartości. W ten sposób duchowość staje się „centralnym systemem zarządzania życiem”, będącym poniekąd kluczowym komponentem przywołanego na wstępie pojęcia *oikonomikos* (Pasek, 2008). Jest niezastąpioną składową, bez której człowiek nie może zrozumieć samego siebie w kontekście pytania o całą rzeczywistość. Uwzględniając różnorodność duchowych doświadczeń, można stwierdzić, że u podstaw takiego sposobu myślenia leży codzienne, spajające w koherentną całość, transformujące człowieka, intensywne przeżycie obecności sacrum lub innych pozytywnych wartości, które stanowiąc będą „centrum” i przedmiot „ostatecznej troski” we wspomnianym powyżej systemie zarządzania życiem. Takie doświadczenie jawi się jako konglomerat przekonań, wiary, emocjonalnej wrażliwości oraz doświadczenia, które zawiera w sobie silny element przeżyciowy. Być może właśnie w takich,

stanowiących ekwiwalent religii, alternatywnych formach wiary należy upatrywać przyczyn dynamicznego rozwoju oraz renesansu ezoteryki, przebudzeń ewangelicznych czy ruchów odnowy towarzyszących duchowym poszukiwaniom. Poszukiwaniom opisywanym w pracach M. Gołaszewskiej jako przyjęcie postawy egzystencjonalnej, ufundowanej na intuicyjnym poznaniu i pełnej akceptacji *Summum Bonum* poprzez doświadczenie wewnętrzne. Wiąże się to jej zdaniem z gotowością do określonego rodzaju zachowań w działaniu, a także myśleniu, orzekaniu, twierdzeniu czegoś oraz przejawach woli i uczuciowości.

Mówiąc o „postawie egzystencjonalnej”, mamy na myśli postawę określającą sposób życia, swoiste zaangażowanie w nadawanie mu sensu, zaś od strony emocjonalnej może to być [...] najwyższa forma akceptacji. Postawa jest w naszym przypadku ufundowana na określonych przeświadczeniach, stanowiących podstawę, założenia, układ odniesienia do naszych zachowań. Owym układem odniesienia jest w przypadku „duchowości” intuicyjnie uzyskane poznanie *Summum Bonum* (Mariański, 2015, s. 26-27).

Ostateczną instancją, organizującą to, co jest duchowe i jej zdaniem dobre, jest sama jednostka budująca swoją rzeczywistość i przekonania na podstawie nieustannej interakcji pomiędzy intuicją i eksperymentalizmem. Prowadzi to do powstawania niezliczonych form duchowości, samorozwoju i samorealizacji, określanych czasem jako nowoczesne formy wyznania religijnego. By zilustrować ich mnogość, można wyobrazić sobie dwa lustra ustawione dokładnie naprzeciw siebie. Symbolizować one będą dwie cechy duchowości: intuicyjność i eksperymentalizm. Zwierciadła tworzą nieskończoną ilość wzajemnych odbić zależnych od miejsca prowadzonej obserwacji.

Wydaje się, że im więcej obserwujemy przejawów sekularyzacji współczesnych społeczeństw, tym więcej odnajdujemy zainteresowania duchowością, szczególnie jej nowymi formami, prowadzącymi do „całkowitej przemiany” ludzkiej egzystencji zmierzającej do tzw. „nowego życia”. Osoby zaangażowane w tego typu doświadczenia nie tylko doznają przemiany świadomości, ale również radykalnie zmieniają swoje postępowanie, kierując się nowym, często więcej wymagającym w życiu codziennym systemem wartości. Nie należy tego kojarzyć ze sferą ulotnych przeżyć, ale z radykalną przemianą człowieka, zarówno w aspekcie jego woli, jak i intelektu. Koresponduje to ze zdaniem W. Pawluczuka (1990), który twierdzi, że religijność zewnętrzna, zrytualizowana, wyrażająca się jedynie wysokim parametrem praktyk religijnych, nie może być określana mianem duchowości, a jedynie pojęciem „kultury religijnej”. Zwrot ku nowej, często emocjonalnej, duchowości jest definiującą naszą erę odpowiedzią na przeintelektualizowanie historycznych form kultu i pobożności, prowadzących do jałowości w teologii oraz liturgii. Odpowiedzią dla ludzi, którzy czują, że stare formy wiary się wypaliły. Ludzi, którzy silnie odczuwają potrzebę rozwoju, wolności i cudów (Siwczyk, 2004). Jest to opowieść o nieustannej przemianie, jawiąca się badaczom jako spontaniczna ekspresja religijności ludowej, negocjująca swoją osobistą relację z wartościami (Strinati, 1998). Osoby wstępujące na ścieżkę duchowego rozwoju oczekują zmian swojej indywidualnej rzeczywistości również w wymiarze fizycznym czy ekonomicznym, bazując na stwierdzeniu: wierzę, ponieważ doświadczam. Oczekiwania takie stają się urodzajnym gruntem dla praktyk biznesowych, opartych na etyce i budowaniu pozytywnego obrazu danej firmy przez celowe wykorzystywanie i promowanie zachowań związanych z religijnym systemem wartości (dobroczynność, praca wolontaryjna pracowników danej firmy na rzecz najbiedniejszych, promowanie w firmie określonej

etyki pracy, itd.). Firmy, które budują w ten sposób swój wizerunek, są pozytywnie postrzegane przez klientów, a ich kampanie reklamowe, wykorzystujące symbole dotyczące tradycji religijnych i wartości rodzinnych, cieszą się pozytywnym odbiorem, co przekłada się na wymierne zyski finansowe.

W literaturze przedmiotu spotkamy się również z przykładami firm oraz korporacji, które w oparciu o takie wzorce przyjmują strukturę organizacji quasi-religijnych, takich jak np. Amway. Według Z. Paska, kiedy analizujemy hierarchię, na której oparta była wspomniana firma, język przekazu mówiący o szczęściu (prawie zbawieniu) jednostki oraz przebieg spotkań firmowych, to widzimy, że większość z „chwytów” amwayowców, z których korzystali w swojej codziennej pracy, znana jest z repertuaru religijnego. Funkcja, w jakiej ich użyto, jest inna, ale repertuar działań wspólny. Rozpoczynając swoją drogę z Amway, każdy otrzymuje teczkę, zawierającą m.in. porady dotyczące tego, jak prowadzić biznes i dystrybuować produkty. Zdaniem Paska (e-znaczenia.pl, dostęp: 07.01.2019):

pierwszych 10 jest związanych jedynie z pragmatyką działania biznesowego, sprzedaży od drzwi do drzwi. Natomiast dwie ostatnie dotyczą wyłącznie asertywności człowieka, czyli przekonania, że np. jeśli nie wierzysz w to, że te produkty są najlepsze, to nie osiągniesz sukcesu. Proszę zauważyć, że zwykle kupiectwo jest wyprane z religijności, z wiary. Tymczasem w tym przypadku akt wiary jest konieczny, on nie jest dodatkiem.

W tak krótkim artykule nie sposób zawrzeć wszystkich, niewątpliwie istotnych, informacji, pozwalających dostrzec szereg niuansów i zabarwień opisywanych zjawisk. Nie można poświęcić wystarczająco dużo miejsca, by dokonać analizy i opisu mechanizmów oraz działalności firm budujących swój potencjał na duchowości. Wydaje się, że jest ich coraz więcej – zarówno tych odwołujących się do pozytywnych relacji rodzinnych oraz wartości religijnych, jak i tych, które odwołują się do ludzkiej chęci posiadania, rozbudzających nadzieję na uzyskanie piramidalnych korzyści finansowych przy niewielkim nakładzie sił i środków. Autor niniejszego artykułu ma nadzieję, że w powyższym tekście udało mu się zwrócić uwagę czytelnika na to, jak duchowość spleta się nierozzerwalnie z ekonomią na wielu płaszczyznach. O duchowości w ekonomii nie tylko mówić można, ale w chwili, kiedy rośnie jej popularność, powinno się prowadzić ożywione badania, by uchwycić jej wpływ na kluczowe dziedziny życia społecznego.

Pisząc artykuł początkiem stycznia, trudno jest uciec od bożonarodzeniowych asocjacji związanych z historią E. Scroogea, bohatera *Opowieści wigilijnej* K. Dickensa, który pod wpływem doświadczenia religijnego zmienia swój stosunek do ludzi i prowadzenia interesów, uświadamiając sobie, co w życiu liczy się najbardziej. Współczesna duchowość, również ta manifestująca swoją obecność w domenie ekonomii, może być przecież doświadczeniem związanym z poszukiwaniem pełni życia pośrodku codziennych zmagani w globalnie powiązanim świecie (Wargacki, 2009). Niestety, opisując związki ekonomii z duchowością, zawsze będziemy mieć do czynienia jedynie z pewnym przybliżeniem. Wydaje się nawet, że ta aproksymacja stanowi w istocie wartość niniejszego tekstu. Proces „zbliżania się do” z konieczności w skrótowy i wybiórczy sposób zawsze jednak zakończony jest pewnym niedosytem i trudno jest uwieńczyć go pełnym sukcesem.

Bibliografia

- Borowik, I. (1997). *Procesy instytucjonalizacji i prywatyzacji religii w powojennej Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Carrette, J., King, R. (2005). *Selling Spirituality. The Silent Takeover of Religion*. London: Routledge.
- Czaja, D. (2005). *Anatomia duszy. Figury wyobraźni i gry językowe*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- de Barbaro, B. (2008). *Duchowość w psychoterapii – psychoterapia w duszpasterstwie*. W: J.L. Griffith, M.E. Griffith, *Odkrywanie duchowości w psychoterapii* (s. 7-16). Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Doktor, T. (1994). *Pomiędzy medycyną a religią. Ruchy religijne i parareligijne w profilaktyce i terapii uzależnień*. Warszawa: Wydawnictwo Pusty Obłok.
- Dziewiecki, M. *Rola duchowości w życiu człowieka*. Pobrane z: https://opoka.org.pl/biblioteka/T/TS/duchowosc_w_zyciu.html.
- Foucault, M. (2012). *Hermeneutyka podmiotu*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Fukuyama, F. (1999) *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Gajowiak, M. (2010). *Ekonomiczne Uwarunkowania Kreacji Kapitału Społecznego*. Poznań: niepublikowana rozprawa doktorska.
- Gołaszewska, M. (1995). Poetyka duchowości. W: M. Gołaszewska (red.), *Oblicza nowej duchowości. Dyskusja o funkcjach piękna, dobra i prawdy na przełomie tysiącleci* (s. 207-213). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Grotowska, S. (1999). *Religijność subiektywna*. Kraków: Wydawnictwo NOMOS.
- Grotowska, S., Libiszowska-Żółtkowska, M. (2010). Nowa duchowość – alternatywa czy dopełnienie religijności? W: S. Grotowska, M. Libiszowska-Żółtkowska (red.), *Religijność i duchowość – dawne i nowe formy* (s. 19-34). Kraków: Wydawnictwo NOMOS.
- Grzegorzczak, R. (2006). Co o fenomenie duchowości mówi język. W: J. Sójka, R. Koschany, A. Grzegorzczak (red.), *Fenomen duchowości* (s. 22-23). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Heck, D. (2004). „Bez znaku, bez śladu, bez słowa”. W kręgu problemów duchowości we współczesnej literaturze polskiej. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 2585. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Holder, A. (red.). (2005). *The Blackwell Companion to Christian Spirituality*. Oxford: Wydawnictwo Blackwell.
- Hyla, M. (2013). Duchowość ponowoczesna jako produkt konsumpcyjny. W: Z. Pasek, K. Skowronek, R. Tyrała (red.), *Pozareligijne wymiary duchowości* (s. 205-212). Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Kandinsky, W. (1996). *O duchowości w sztuce*. Tłum. S. Fijałkowski. Łódź: Państwowa Galeria Sztuki.
- Kołąkowski, L. (1997). *Świadomość religijna i więź kościelna. Studia nad chrześcijaństwem bezwyznaniowym XVII wieku*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Kutyło, Ł. (2015). *Kapitał duchowy i jego rola w przeobrażaniu kapitalizmu*. Recenzja książki: Danah Zohar, Ian Marshall, *Spiritual Capital. Wealth We Can Live By*, London: Bloomsbury, 2004. *Władza Sądzenia*, 6 (s. 173-177). Łódź: Wydawnictwo Katedry Socjologii Polityki i Moralności IS UŁ.
- Leszczyńska, K., Pasek, Z. (red.). (2008). *Nowa duchowość w społeczeństwach monokulturowych i pluralistycznych*. Kraków: Wydawnictwo NOMOS.
- Mariański, J. (2005). Religijność poza Kościołem – próba socjologicznego opisu zjawiska. W: A. Wojtowicz (red.), *Kultury Religijne. Perspektywy socjologiczne* (s. 121-138). Warszawa-Tyczyn: Wydawnictwo Wyższa Szkoła Społeczno Gospodarcza.
- Mariański, J. (2015). Nowa duchowość jako megatrend społeczno-kulturowy – Mit czy rzeczywistość. *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne*, 13(4), 22-45.
- Matysiak, A. (1999) *Źródła kapitału społecznego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Migda, A. (2013). *Mistycyzm pentekostalny*. Kraków: Wydawnictwo NOMOS.
- Otto, R. (1993). *Świętość: elementy irracjonalne w pojęciu bóstwa i ich stosunek do elementów racjonalnych*. Wrocław: Wydawnictwo Thesaurus Press.

- Pasek, Z. (2008). *Od religijności ku duchowości. Przyczynek do przemian kultury współczesnej*. W: I. Fiut (red.), *Idee i Myśliciele* (s. 13-25). Kraków: Prace Katedry Kulturoznawstwa i Filozofii Wydziału Humanistycznego AGH.
- Pawluczuk, W. (1990). *Wiara a życie codzienne*. Kraków: Wydawnictwo Miniatura.
- Principe, W. (1983). Toward Defining Spirituality. *Studies in Religion*, 12, 127-141.
- Schneiders, S. (1989). Spirituality In the Academy. *Theological Studies*, 50, 676-697.
- Siwczyk, A. (2004). Wiara z krzemu i pikseli. *Kultura Popularna*, 1(7), 75-91.
- Skowronek, K., Pasek, Z. (2013). *Nowa duchowość w kulturze popularnej. Studia tekstologiczne*. Kraków: Wydawnictwo. Libron.
- Sobieraj, M. *Sceny Retro, czyli duchowość fotografii*. Pobrane z: <http://sulisz.redblog.dziennikwschodni.pl/2009/04/13/milena-sobieraj-sceny-retro>.
- Socha, P. (2001). Duchowość jako signum temporis: zastosowanie rozmytego pojęcia do psychologii religii. *Nomos*, 34/36, (s. 277-285).
- Socha, P. (2009). Główne kategorie psychologii Religii: próba uporządkowania. *Nomos*, 65/66, 135-145.
- Socha, P. (red.). (2000). *Duchowy rozwój człowieka. Fazy życia, osobowość, wiara, religijność*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sokołowska, J. (2012). Duchowość w zarządzaniu – wybrane zagadnienia. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, 15, 347-353.
- Sombart, W. (2010). *Żydzi i życie gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Sójka, J. (2006). Duchowy wymiar zarządzania. W: A. Grzegorzczak, J. Sójka, R. Koschany (red.), *Fenomen duchowości* (s. 119-129). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Strinati, D. (1998). *Wprowadzenie do kultury popularnej*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Szymańska, B. (2001). Duchowość pogranicza. W: M. Kudelska (red.), *Człowiek wobec świata na przełomie wieków* (s. 93-126). Kraków: Wydawnictwo Collegium Columbinum.
- Ślusarska, M. (2014). Marketing religijny, sacrobiznes i „dewocjonalia na topie”. W: *Religijność w dobie popkultury* (s. 63-92). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Wargacki, S. A. (2009). *Duchowość jako współczesny fenomen społeczny i kulturowy*. W: M. Filipiak (red.), *Wprowadzenie do socjologii kultury* (s. 294-313). Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Weber, M. (1994). *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Lublin: Wydawnictwo TEST.
- Wiseman, J. (2009). *Historia duchowości chrześcijańskiej*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Wulff, D. M. (1999). Duchowość – współczesna alternatywa. W: D. M. Wulff, *Psychologia religii klasyczna i współczesna* (s. 22-23). Tłum. P. Socha, P. Jabłoński, M. Sacha-Piekło. Warszawa: Wydawnictwo WSiP.
- Zdun, M. (2016). Aksjologiczne uwarunkowania innowacyjności. *Opuscula Sociologica*, 1, 15-26.
- Zdun, M., Fel, S. (2014). Judaism and Economics: The Link between Judaism and Economic Life. *The Person and the Challenges*, 4(2), 83-96.
- Zdun, M., Fel, S. (2017). Judaism – Protestantism – Catholicism: Religious Paths of Economic Initiative. *Rocznik Nauk Społecznych*, t. 9(45), nr 2-2017, 151-152.
- Żądło, L. *Seks i duchowość*. Pobrane z: www.ezosfera.pl/leszek/artyku/78.

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH

Monika Makowiecka (red.)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – teoria i praktyka (wyd. I)

Redaktor: Marek Makowiec, Bogusz Mięka, Anna Pietruszka-Ortyl

Wydawnictwo: Katedra Zachowań Organizacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków 2018

Współczesne organizacje funkcjonują w zupełnie odmiennych warunkach od tych, które jeszcze występowały w XX wieku. Określane są one ogólnie mianem gospodarki opartej na wiedzy (GOW), w której fundamentalną wartością jest uznawanie wiedzy za podstawowe źródło przewagi konkurencyjnej. Skutkiem takiego podejścia jest ukierunkowywanie się podmiotów gospodarczych na pozyskiwanie, wykorzystywanie i pomnażanie zasobów wiedzy oraz kształtowanie relacji. W konsekwencji dominujący jest nurt zasobowy, reorientacja z zasobów materialnych na niematerialne oraz dążenie do ich redundancji.

Zebrane w monografii opracowania opisują wybrane mechanizmy funkcjonowania nowej ekonomii i charakteryzują działania organizacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy, w której fundamentalną wartością jest uznawanie wiedzy za podstawowe źródło przewagi konkurencyjnej.

Książka składa się z dwóch części. Pierwsza, pn. *Główne trendy, koncepcje i narzędzia zarządzania organizacjami XXI wieku*, obejmuje siedem rozdziałów. Ich autorzy przybliżają współczesne, strategiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego oraz znamienne dla ekonomii wiedzy zjawiska, wśród których wyróżnić należy m.in.: sieciowość, informatyzację czy budowanie i pomnażanie kapitału relacyjnego (w tym kooperacyjnego). Badacze koncentrują swoje rozważania także na osobliwych dla nowej rzeczywistości gospodarczej wytycznych zarządzania organizacjami – „lean management” i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Drużga część monografii, traktująca o praktycznym wymiarze teorii zarządzania organizacjami, zawiera dziewięć rozdziałów, prezentujących realia działalności współczesnych przedsiębiorstw. W każdym z nich ukazane zostały cechy gospodarki opartej na wiedzy z perspektywy konkretnych podmiotów. Część opracowań dedykowanych jest wiedzy, jako czynnikowi konkurencyjności o atrybucie dominacji, inne zaś odwołują się do kształtowania relacji i opisują procesy współdziałania. Kolejne rozważania przedstawiają aspekty, związane z funkcjonowaniem organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczenia maszynowego, nowoczesnych narzędzi promocji biznesu czy wpływu wynagrodzeń na obciążenia pracodawcy.

Omawiana pozycja literaturowa stanowi dzieło o wysokich walorach poznawczych, a przedstawione w niej zagadnienia stanowią źródło wiedzy oraz refleksji i nowych inspiracji dla pasjonatów zarządzania – zarówno naukowców, wykładowców, studentów, jak również praktyków biznesowych.

opracowali: Bogusz Mięka, Marek Makowiec, Anna Pietruszka-Ortyl

Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – zarządzanie zasobami ludzkimi XXI wieku (wyd. I)

Redaktor: Marek Makowiec, Bogusz Miłkuła, Anna Pietruszka-Ortyl

Wydawnictwo: Katedra Zachowań Organizacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków 2018

Trzecia rewolucja przemysłowa stanowiła preludium wielowymiarowych zmian, jakie miały miejsce na przełomie XX i XXI wieku i które nadal się dokonują. W pierwszej kolejności doprowadziła ona do wyłonienia się nowych przemysłów i całkowitej przebudowy dotychczasowych sektorów. Po drugie, ewolucji uległy nie tylko warunki gry rynkowej. Istotne przemiany objęły przede wszystkim strukturę społeczeństw i zarządzanie zasobami ludzkimi.

W wyniku globalizacji po raz pierwszy w historii przedsiębiorstwa mogą kupować tam, gdzie koszty na świecie są najniższe, a sprzedawać tam, gdzie uzyskują za swoje produkty i usługi najwyższe ceny. W związku z tym, reorientacji ulega perspektywa rozwoju pracowników oraz osiagania przez organizacje przewagi konkurencyjnej, zbudowanej na kluczowych kompetencjach zatrudnionych, opartych na empirycznym uczeniu się i wynikających z doświadczenia.

Z tego też względu filozofia zarządzania ludźmi, dostosowana do warunków gospodarki opartej na wiedzy, musi opierać się na koncepcji kapitału ludzkiego. Kapitał ludzki, odzwierciedlany w kompetentnych pracownikach, jest źródłem wartości dodanej organizacji i osiagania przyszłych dochodów. Istotnie wzrasta więc rola kapitału ludzkiego jako strategicznego dobra organizacji, stanowiącego podstawowy nośnik wiedzy i główną płaszczyznę jej kreacji. W konsekwencji nastąpiły czasy pracowników wiedzy, z których większość będzie wynagradzana znacznie lepiej niż pracownicy fizyczni kiedykolwiek byli, a ich praca oferować będzie dużo większe możliwości rozwoju.

Zaakcentowane okoliczności, kształtujące współczesne realia zarządzania w aspekcie społecznym, wyznaczyły ramy monografii pt. *Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – zarządzanie zasobami ludzkimi XXI wieku*.

Książka składa się z dwóch części: *Zachowania ludzi w organizacjach opartych na wiedzy* oraz *Podstawowe wyzwania rynku pracy*. Zawiera łącznie 15 rozdziałów i odnosi się m.in. do problematyki związanej z podstawowymi dylematami współczesnych zachowań organizacyjnych. W opracowaniu przybliżono w szczególności: modelowanie zachowań kreatywnych i innowacyjnych, kształtowanie wartości organizacyjnych, a także zarządzanie różnorodnością ze względu na płeć, rasę, narodowość, wiek, niepełnosprawność.

Zgodnie z przyjętym założeniem autorów, w publikacji ujęto także kwestię zachowań komunikacyjnych (służących wypełnianiu zadań czy realizowaniu funkcji kierowniczych), w tym komunikację międzypokoleniową w kontekście starzejącego się społeczeństwa, planowanie ścieżek kariery w obliczu automatyzacji procesów produkcyjnych, budowanie adekwatnego do współczesnych wymogów profilu kompetencji, jak również funkcjonowanie sieci pracowniczych czy kształtowanie się kosztów pracy. Książka adresowana jest do praktyków i teoretyków, a także studentów zainteresowanych problematyką rozwoju zasobów ludzkich.

opracowali: Bogusz Miłkuła, Marek Makowiec, Anna Pietruszka-Ortyl

Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – przedsiębiorczość i zachowania innowacyjne (wyd. I)

Redaktor: Marek Makowiec, Bogusz Miłkuła, Anna Pietruszka-Ortyl

Wydawnictwo: Katedra Zachowań Organizacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków 2018

Przedsiębiorczość jest pojęciem wieloaspektowym i złożonym. Jednoznacznie należy stwierdzić, że każda organizacja – niezależnie od wielkości – potrzebuje pracowników przedsiębiorczych i zaangażowanych, aby móc się rozwijać w warunkach konkurencyjnego otoczenia. Wspieranie przedsiębiorczości to nie tylko działania edukacyjne, ukierunkowane w stronę osób myślących o swoim biznesie, lecz w organizacji wiązać się może też z koniecznością decentralizacji władzy, wprowadzenia partycypacji w podejmowaniu decyzji, rozszerzenia współpracy, unikania biurokracji oraz zachęcania do podejmowania decyzji i kreatywności.

Stymulowanie działań przedsiębiorczych powinno być w centrum zainteresowania menadżerów organizacji, którzy – umiejętnie kierując postawami i zachowaniami swoich pracowników, dbając o wzbogacanie zasobów ich kompetencji, analizując na bieżąco jakie determinanty – wpływają na cel, tempo, zakres i rozwój podejmowanej aktywności przedsiębiorczej. Mogą oni także przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania organizacji, tworzenia innowacji, a tym samym permanentnie unowocześniać ofertę produktową i usług. Jest to niezmiernie istotne w dobie rynku klienta i konieczności stałego wręcz dostosowywania się do zmieniających się jego potrzeb i oczekiwań. Aby to było możliwe, potrzebne jest jednak odpowiednie nastawienie na tworzenie, implementację i komercjalizację wiedzy powstającej podczas realizacji procesów innowacji. Istotna w tym zakresie jest orientacja na zarządzanie wiedzą i uczenie się oraz współpraca z partnerami w sieci funkcjonującej w obrębie wielu rynków.

Niebagatelną rolę w tych procesach odgrywają ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe. Efektywna współpraca świata nauki i biznesu, komercjalizacja badań naukowych oraz transfer wiedzy i technologii ze świata nauki do przemysłu powinny stać się standardem w kontekście konkurencyjności.

Zidentyfikowane problemy są przedmiotem analizy w poszczególnych rozdziałach monografii pt. *Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – przedsiębiorczość i zachowania innowacyjne*.

Książka składa się z dwóch części i zawiera łącznie 16 rozdziałów. Pierwszą część zatytułowano *Determinanty innowacyjności we współczesnych organizacjach oraz wyzwania zarządzania start-upami*, a drugą *Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości i komercjalizacja badań w praktyce organizacji*.

Publikacja zawiera rozważania dotyczące szeroko pojętej przedsiębiorczości i innowacji oraz procesów transferu wiedzy i komercjalizacji badań naukowych. Zagadnienia w niej opisane są w dzisiejszej dobie, szczególnie ważne dla różnych grup interesariuszy – przedsiębiorców, naukowców, badaczy, studentów, pracowników instytucji wsparcia biznesu oraz zwykłych ludzi. Rozpowszechnianie dobrych praktyk może bowiem wpłynąć pośrednio lub bezpośrednio na procesy usprawnień i działania naprawcze. Tego rodzaju działania wobec interesariuszy mogą przyczynić się do intensyfikacji współpracy różnych środowisk oraz stymulowania procesów innowacyjnych, co wydaje się być konieczne, z punktu widzenia przyszłości polskiej gospodarki i całego kraju.

opracowali: Bogusz Miłkuła, Marek Makowiec, Anna Pietruszka-Ortyl

Blockchain jako innowacja systemowa. Od internetu informacji do internetu wartości. Wyzwania dla sektora finansowego (wyd. I)

Autor: Włodzimierz Szpringer

Wydawnictwo: Poltext Sp. z o.o.

Warszawa 2019

Pionierska na polskim rynku wydawniczym publikacja prezentuje nową generację technologii blockchain, przyspieszającą przełomowe zmiany w gospodarce cyfrowej. Blockchain to otwarta, łatwo dystrybuowana, rozproszona baza danych o niezwykle wysokim współczynniku bezpieczeństwa i zaufania do autentyczności informacji i transakcji. Technologia ta już obecnie umożliwia przejęcie zarządzania przez systemy oparte na algorytmach i sztucznej inteligencji. Niemniej jednak, wciąż rodzi pytania w obszarach ekonomii, finansów, prawa, socjologii i informatyki. Jeśli blockchain się upowszechni, to wymusi wiele zmian w obszarze regulacyjnym, prawnym, finansowym, w kwestiach ochrony danych i cyberbezpieczeństwa. W prezentowanej publikacji Autor omawia te i wiele innych zagadnień z obszaru innowacyjnej technologii.

Książka zawiera pięć rozdziałów i podzielona została na trzy obszary tematyczne.

W części pierwszej problematyka opracowania kompleksowo ujmuje sposób, w jaki blockchain może oferować metodę koordynacji działalności gospodarczej, dzięki bazowej technologii, posiadającej wiele instytucjonalnych aspektów samego systemu gospodarki rynkowej, tj.: własność, prawo, mechanizm wymiany i finanse.

Część druga obejmuje prezentację najnowszych badań w kontekście stanu obecnego i perspektyw rozwojowych technologii rozproszonego rejestru oraz jego otoczenie regulacyjne. Integralną część publikacji stanowi jej ostatnia część, obejmująca prezentację kierunków zastosowań DLT blockchain na rynkach finansowych oraz poza sektorem finansowym.

Autor odpowiada na pytania o wyzwania stawiane przez tę nową technologię. Ukazuje on blockchain jako nowy mechanizm, koordynujący działalność gospodarczą i ułatwiający współpracę między jednostkami. Autor wskazuje ponadto na nowe możliwości wymiany, współpracy i budowania społeczności, które dotychczas były ograniczone z powodu wysokich kosztów informacji i kosztów transakcyjnych.

Książka adresowana jest zarówno do praktyków, jak też teoretyków zajmujących się problematyką gospodarczą i społeczną oraz zarządzania wiedzą. Zainteresuje ona w szczególności bankowców oraz naukowców i studentów z dziedziny ekonomii, zarządzania czy informatyki.

opracowała: Danuta Okoń

(Super)Nowe Atlantydy. Regionalna dywersyfikacja kultur rozwoju gospodarczego (wyd. I)

Autor: Magdalena Zdun

Wydawnictwo: Zakład Wydawniczy NOMOS

Kraków 2018

Prezentowana w książce problematyka podejmuje zagadnienie regionalnego zróżnicowania rozwoju. Podstawowym zamierzeniem monografii jest dotarcie do ogólnego prawa różnicowania kultur gospodarczych. Jednocześnie za cel analizy przyjęto skonstruowanie teoretycznego modelu analizy regionalnej. W niniejszym opracowaniu autorka poszukuje odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze, próbuje dociec, na ile rozwój, jako kategoria pojęciowa, daje się ująć w schemat służący wielowymiarowej (tj. uzgadniającej czynniki nie tylko materialne, ale również społeczne i kulturowe) diagnostyce regionalnej dywersyfikacji. Po drugie, docieka, w jaki sposób należałoby zdefiniować sam region (tj. jednostkę analizy), by służyć mógł on wielowymiarowej diagnozie rozwoju. Po trzecie, przedmiotem analizy czyni narzędzie diagnozy i systematyzacji badań na regionalnym zróżnicowaniu rozwoju. Po wtóre, skonstruowany na bazie teorii socjologicznej model wykorzystuje do identyfikacji mechanizmu regionalnego różnicowania we Polsce.

Cel monografii zrealizowany został w kilku, ściśle powiązanych ze sobą etapach. W pierwszym z nich, na podstawie dyskusji pojęć oraz koncepcji, skonstruowany został wielowymiarowy schemat pojęciowy, służący diagnozie regionalnej dywersyfikacji rozwoju. W etapie drugim do wielowymiarowo ujętego procesu rozwojowego dopasowano prymarną kategorię analityczną: pojęcie „kultura rozwoju gospodarczego”. Kategoria ta, na dalszych etapach, umożliwiała diagnozę regionalnej dywersyfikacji w trzech kluczowych obszarach: materialnym, socjetalnym i symbolicznym. Pojęcie „kultura rozwoju gospodarczego” jednocześnie pozwoliło na przeprowadzenie analizy procesu rozwojowego w trzech porządkach:

- historycznym, który odpowiada pojęciu „stadium rozwoju” i legitymizuje analizy w kontekście kategorii „długiego trwania”;
- biograficznym, który wykazuje związek z pojęciem „rol” i stwarza szansę wpisania w rozwój jednostkowego doświadczenia;
- aksjologicznym, który łączy się z terminem „konflikt wartości” i pozwala na pozamaterialną interpretację rozwoju gospodarczego.

W etapie trzecim zaprezentowano narzędzie systematyzacji: typologie kultur gospodarczych, a w etapie czwartym do wcześniej skonstruowanego modelu pojęciowego, dopasowano jednostkę analizy – region. Został on zdefiniowany jako obszar powiązania trzech warstw rozwoju: materialnej, socjetalnej i symbolicznej. Tak skonstruowany schemat pojęciowy stał się konceptualnym zapleczem części empirycznej, obejmującej diagnozę o charakterze historycznym, biograficznym i analitycznym. W części tej (na bazie wcześniej przywołanego podziału na kulturę: honoru, osiągnięć i radości) sformułowane zostaje prawo regionalnej dywersyfikacji. Pierwsze dwa etapy rozwoju dają się przypisać do odrębnych obszarów terytorialnych. Polska jest zatem miejscem symbolicznego i geograficznego zderzenia dwóch zantagonizowanych typów kultur. Efektem tej kolizji będzie prawdopodobnie nowy aksjologiczny model, stanowiący światopoglądowe zaplecze innowacyjnej gospodarki.

Podsumowując, należy stwierdzić, że publikacja zawiera szeroki przegląd stanowisk i koncepcji, jak również propozycję nowego podejścia do analizy regionalnego zróżnicowania w kontekście kulturowym. Stanowi ona ciekawą propozycję dla wszystkich zainteresowanych tematyką rozwoju społeczno-gospodarczego.

opracowała: Monika Makowiecka

Podatki w obrocie nieruchomościami w praktyce notarialnej (wyd. I)

Autor: Piotr Marquardt, Michał Stawiński, Wojciech Gonet

Wydawnictwo: Wolters Kluwer

Warszawa 2019

Książka została wydana w cenionym w środowisku prawniczym Wydawnictwie Wolters Kluwer. Autorami tej pozycji są prawnicy, uczeni i praktycy. Publikacja ma charakter monografii poświęconej analizie problemów prawa podatkowego, związanych z szeroko rozumianym obrotem nieruchomościami. O poziomie wnikliwości przeprowadzonych w treści publikacji analiz świadczy skala powołanego orzecznictwa.

Miarę kompleksowości ujęcia badanej problematyki może stanowić wyczerpujący z punktu widzenia stosowania prawa podatkowego zakres rozważań, obejmujący zarówno charakterystykę powinności podatnika i płatnika, warunkowanych powstaniem obowiązku podatkowego, jak też analizę praw i obowiązków powstających w wyniku konkretyzacji stosunku podatkowego. W koncepcji układu treści wyraźnie widoczne jest nawiązanie do wynikających z ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz ustawy o podatku od spadków i darowizn czynności prawnych, skutkujących przeniesieniem własności nieruchomości.

W przeprowadzanych analizach pojawia się też szerszy kontekst działalności gospodarczej oraz małżeńskich stosunków majątkowych, mający służyć jako narzędzie wzbogacające analizy zdarzeń oraz stosunków prawno-podatkowych.

Monografia jest adresowana przede wszystkim do pracowników urzędów skarbowych i doradców podatkowych. Może stanowić ciekawą lekturę dla studentów zainteresowanych tematyką finansów publicznych.

opracował: Wojciech Fill

Informacje o Autorach

dr Marcin KOPEĆ

Doktor nauk ekonomicznych. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Uniwersytetu w Sztokholmie. W latach 2003-2008 odpowiedzialny za przygotowanie miejskich programów rewitalizacji, finansowanie działań rozwojowych i inwestycje miejskie w Urzędzie Miasta Krakowa. Uczestnik projektu badawczego MNiSW *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Członek Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji.

Autor książek: *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych, Finansowanie projektów rewitalizacji i Rozwój miasta przez pryzmat procesów rewitalizacji. Przykład Krakowa 2004-2017*.

mgr Monika MAKOWIECKA

Wykładowca przedmiotów z dyscypliny finansów w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i trener szkoleń. Absolwentka studiów magisterskich w zakresie nauk ekonomicznych na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na Wydziale Finansów.

Zainteresowania naukowe: finansowanie przedsiębiorstw, a zwłaszcza funkcjonowanie i możliwości rozwoju przedsiębiorstw w tzw. „trudnych” warunkach otoczenia.

mgr Joanna MARCISZ

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Posiada doświadczenie w pisaniu i realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Zainteresowania naukowe: kultura organizacyjna, zarządzanie projektami UE i źródła finansowania organizacji trzeciego sektora w Polsce.

dr Andrzej MIGDA

Kulturoznawca i religioznawca związany z Instytutem Religioznawstwa Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Pracownią Badań Współczesnych Form Duchowości Wydziału Humanistycznego Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie.

Autor monografii artykułów i książek dotyczących duchowości.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia oscylujące wokół psychologii religii, fenomenologii doświadczeń estetycznych i poznawczych oraz rozmaitych przeżyć człowieka, odbywających się w relacji do obiektów przekonań, właściwych dla obszarów, w których owe przekonania zostały ukształtowane, a także historii chrześcijaństwa, głównie protestantyzmu, psychoterapii i neurofizjologicznych metod terapeutycznych.

dr Monika MUSIAŁ-MALAGO'

Adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i wykładowca w Instytucie Ekonomicznym w Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu.

Odbyła zagraniczne staże naukowo-badawcze (2-krotnie we Włoszech i na Ukrainie) oraz seminarium naukowe w Wiedniu.

Jest autorem lub współautorem kilkunastu prac naukowych.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane z problematyką miast i regionów, głównie z rozwojem lokalnym i regionalnym, a także zagospodarowaniem przestrzennym jednostek terytorialnych.

dr Teresa MYJAK

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu.

Zainteresowania naukowe: zarządzanie kapitałem ludzkim, zarządzanie wiedzą, zarządzanie strategiczne, zarządzanie w przedsiębiorstwie, organizacja i zarządzanie, edukacja, praca zawodowa.

dr Katarzyna PETER-BOMBIK

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Ekonomistka, doktor nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania.

Zainteresowania naukowe: problematyka zarządzania w sektorze publicznym i społecznym.

dr Tomasz POŁOMSKI

Dyrektor Zespołu Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu – szkoły partnerskiej Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu; były pracownik naukowy PWSZ w Nowym Sączu. Germanista, doktor nauk humanistycznych w zakresie językoznawstwa, lektor języka niemieckiego. Ukończył studia podyplomowe w zakresie zarządzania instytucją oświatową w zreformowanym systemie edukacji w Wyższej Szkole Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, a także Administracji publicznej i samorządowej. Jest członkiem Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Autor 17 artykułów naukowych z dziedziny językoznawstwa, glottodydaktyki języka niemieckiego i prawa.

dr Marcin POREBA

Adiunkt w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie Wydziału Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce.

Zainteresowania naukowe: stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, terroryzm, religia jako zjawisko społeczne, psychologia społeczna, psychospołeczne aspekty polityki, administracji i służb publicznych, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w administracji publicznej, finansach publicznych i samorządzie terytorialnym.

doc. dr Marek REICHEL

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych.

Autr i współprautor wielu artykułów naukowych, książek oraz ekspertyz.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane z rozwojem regionalnym i lokalnym, innowacyjnością oraz przedsiębiorczością.

dr Piotr SERAFIN

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Doktor ekonomii.

Autor i współautor ponad 50 publikacji naukowych oraz współautor 7 dydaktycznych pozycji książkowych wydanych w PWE i Wydawnictwie UEK. Członek zespołów eksperckich i współautor istotnych raportów, wykonywanych na zlecenie m.in. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, Urzędu Miasta Krakowa. Promotor ponad 150 prac licencjackich i magisterskich.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane z problematyką demograficzną Polski, a także wykorzystywaniem programów pomocowych UE oraz narzędzi geoinformacyjnych w analizach przestrzennych.

dr Honorata TRZCIŃSKA

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane z funkcjonowaniem sektora ochrony zdrowia, a w tym jego integralnej części – przedsiębiorstw uzdrowiskowych.

mgr Judyta WITOWSKA

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na kierunku Zarządzanie i Marketing.

Zainteresowania naukowe: zagadnienia związane ze współczesnymi koncepcjami rachunkowości zarządczej.

dr Tomasz ZACŁONA

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor zarządzania w obszarze nauk humanistycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca studiów podyplomowych z zakresu public relations na Uniwersytecie Jagiellońskim. Wieloletni trener biznesu w zakresie negocjacji i technik sprzedaży i public relations.

Zainteresowania naukowe: kształtowanie wizerunku komunikacji interpersonalnej, negocjacje, zarządzanie.

dr Helena ZIELIŃSKA

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwentka Akademii Ekonomicznej w Krakowie, gdzie obroniła również pracę doktorską. Była pracownikiem Katedry Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Prowadzi wykłady, seminaria dyplomowe i ćwiczenia z zakresu: rachunkowości finansowej, rachunkowości zarządczej, rachunku kosztów oraz analizy finansowej.

Autorka lub współautorka trzech podręczników akademickich oraz ponad 40 artykułów z zakresu rachunkowości i analizy finansowej.