

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 4(12)/2010

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

#### RECENZENCI

*Roman Batko*

#### PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

#### REDAKTOR PROWADZĄCY

*Agnieszka Stęplewska*

#### ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA

*Barbara Górską*

#### KOREKTA

*Dorota Bednarska*

#### SKŁAD I ŁAMANIE

*Marian Hanik*

© Copyright by Ewa Bogacz-Wojtanowska & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie I, Kraków 2011

All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3197-1

ISSN 1896-0200



[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98

tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)

Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

# SPIS TREŚCI

Od Redakcji (Ewa Bogacz-Wojtanowska) ..... 7

## **Część I. Jakość życia w polityce regionalnej**

Jacek Woźniak, <i>Jakość życia jako determinant zarządzania regionem – na przykładzie województwa małopolskiego</i> .....	13
Brygida Beata Cupiał, <i>Polityka samorządu województwa lubuskiego wobec problemów jakości życia w regionie</i> .....	27
Urszula Kobylińska, <i>Inicjatywy lokalne na rzecz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich Podlasia – formy wsparcia</i> .....	43
Adam E. Szczepanowski, <i>Walory przyrodnicze regionu w kształtowaniu jakości życia – na przykładzie województwa podlaskiego</i> .....	59
Anita Richert-Każmierska, <i>Osoby w wieku powyżej 55 lat jako potencjał rozwojowy regionu oraz możliwości jego wykorzystania</i> .....	71
Anna Dewalska-Opitek, <i>Budowanie wizerunku jednostki terytorialnej na przykładzie województwa śląskiego</i> .....	83

## **Część II. Problemy jakości życia w aktywności samorządów lokalnych**

Kamilla Noworól, <i>Jakość i dostępność usług publicznych oraz warunki życia jako priorytet strategiczny małopolskich miast. Przyczynek do badania jakości życia w miastach</i> .....	101
Marta Kusterka-Jefmańska, <i>Wysoka jakość życia jako cel nadrzędny lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju</i> .....	115
Karolina Jastrzębska, <i>Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców</i> .....	125
Grażyna Owczarczyk-Szpakowska, <i>Polityka fiskalna gminy Bydgoszcz w zakresie podatku od nieruchomości</i> .....	141
Adam Strzelecki, <i>Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego</i> ..	157



## OD REDAKCJI

Problematyka jakości życia w praktyce jest domeną aktywności i zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Lokalne i regionalne samorządy są zobowiązane prawem do tworzenia polityk publicznych, uwzględniających satysfakcję obywateli w obszarze edukacji, ochrony zdrowia, warunków mieszkaniowych, kultury, rynku pracy, ale także stanu środowiska i rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Ostatnie lata pokazują, że w sferze tworzenia polityk publicznych samorządy nie koncentrują się tylko na diagnozie i rozwiązywaniu problemów jako głównym celu tworzenia polityk publicznych, ale również na podniesieniu jakości życia mieszkańców. To przesunięcie stopnia ciężkości w polityce społecznej na poziomie samorządowym wskazuje, że jej domeną nie pozostają tylko marginalizowane grupy społeczne, ale też ogół mieszkańców – jakość życia i odczuwany poziom satysfakcji z zamieszkania na konkretnym obszarze.

Problem jakości życia dostrzegalny jest także we współczesnych badaniach naukowych – zajmują się nim zarówno ekonomiści i przedstawiciele nauk o zarządzaniu, jak też prawnicy, socjologowie, politycy społeczni, a także geografowie. Badania nad jakością życia w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczą kwestii społecznych, ekonomicznych i przestrzennych, poszukuje się mierników oceny warunków życia mieszkańców, poziomu usług publicznych, które w dużej mierze determinują jakość życia, dokonuje się również przeglądu polityk i instrumentów zarządzania warunkujących procesy rozwojowe w skali lokalnej czy regionalnej.

Z potrzeby systematyzacji i prezentacji wyników badań nad jakością życia w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego powstała idea organizacji międzynarodowej konferencji, prezentującej interdyscyplinary dorobek badawczy nad kreowaniem jakości życia w społecznościach lokalnych i regionach. Konferencja odbyła się w Krakowie w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniach 4 i 5 listopada 2010 roku pod nazwą: „Jakość życia – problemy polityki społecznej i zarządzania”.

Dorobek naukowy konferencji został po jej zakończeniu przetworzony i rozwinięty w postaci wielu wypowiedzi naukowych. Postanowiliśmy go przedstawić w niniejszym tomie, prezentując wypowiedzi badaczy i praktyków zajmujących się problematyką jakości życia.

W opracowaniu zaprezentowano dość szerokie spektrum dociekań badawczych, wskazujące zarazem na aktywność samorządów lokalnych i regionalnych oraz ich znaczący wpływ na kształtowanie jakości życia mieszkańców. Każde z nich ma charakter empiryczny, wszystkie powstały na podstawie badań własnych autorów, często w połączeniu z doświadczeniami praktycznymi i realizowanymi projektami wdrożeniowymi, w sferze kształtowania jakości życia mieszkańców regionów czy lokalnych społeczności gmin.

Tom, który oddajemy w Państwa ręce, składa się z dwóch części. Pierwsza podejmuje problematykę jakości życia rozpatrywaną na poziomie regionalnym. Na wstępie Jacek Woźniak prezentuje cele rozwojowe województwa małopolskiego, głównie w obszarze spraw społecznych i jakości życia mieszkańców, na tle aktualnego kontekstu europejskiego, w sferze zarządzania rozwojem społecznym regionu. Ważną część stanowią w opracowaniu także mierniki osiągnięcia założonych celów społecznych. W swoim opracowaniu Brygida Cupiał na tle rozważań teoretycznych, dotyczących aktualnych ujęć teoretycznych w obszarze rozwoju regionalnego, prezentuje i poddaje ocenie instrumenty programowe, wykorzystywane przez samorząd dla podniesienia jakości życia mieszkańców województwa lubuskiego. Z kolei Urszula Kobylińska skupia się na zagadnieniu jakości życia na obszarach wiejskich, mając na uwadze możliwe działania podejmowane na szczeblu lokalnym, poprawiające poziom satysfakcji z życia na wsi. Jej rozważania koncentrują się na województwie podlaskim, uznawanym na tle innych regionów kraju za najsłabsze. Na podstawie wyników badań jakości życia na tym obszarze autorka wskazuje słabe i mocne strony jakości życia w tym regionie oraz diagnozuje przyczyny zastanego stanu rzeczy.

Adam Szczepanowski w swoim opracowaniu koncentruje się na walorach przyrodniczych, determinujących jakość życia w województwie podlaskim. Na podstawie badań prezentuje czynniki warunkujące jakość życia na Podlasiu, konstatując w rezultacie, że istotny czynnik stanowi czyste środowisko naturalne, a także walory przyrodnicze, wskazując jednocześnie, że determinuje to również napływ turystów do województwa i podnosi konkurencyjność całego regionu.

Ostatnie dwa opracowania w pierwszej części niniejszego tomu odnoszą się znacznie szerzej do problemów jakości życia na poziomie regionalnym. Anita Richert-Kaźmierska podejmuje się wykazania relacji pomiędzy kapitałem ludzkim a rozwojem gospodarczym regionu. Koncentruje się na potencjale osób w wieku przedemerytalnym, często dyskryminowanych na rynku pracy, których rola w strukturze populacji regionów Polski staje się coraz istotniejsza, stąd zainteresowanie jakością ich życia staje się ważnym elementem polityki ludnościowej. Autorka dokonuje także przeglądu narzędzi stosowanych przez władze samorządowe w celu podniesienia ich aktywności zawodowej i w rezultacie podniesienia jakości życia. Ostatni artykuł w tej części naszego tomu podejmuje problematykę budowania wizerunku regionu, który stanowi obszar zainteresowania zarówno władz samorządowych, jak i współczesnych badaczy. Kreowanie wizerunku jest obecnie jednym z najistotniejszych instrumentów planowania strategicznego i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

W drugiej części tomu zamieszczono artykuły odnoszące się do problemów jakości życia na poziomie lokalnym i roli jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu satysfakcji z życia mieszkańców gmin i powiatów.

Kamilla Noworól prezentuje wyniki badań dokumentów strategicznych małopolskich miast pod kątem zidentyfikowanych w nich celów polityki miejskiej, powiązanych z szeroko rozumianą problematyką jakości życia. Autorka w konkluzji swego opracowania podkreśla, że mimo powszechności stosowania na-

rzędzi zarządzania strategicznego przez samorzady miejskie w województwie małopolskim, adekwatność i celowość przyjmowanych priorytetów rozwojowych wymaga większego skupienia na potrzebach mieszkańców w celu podniesienia jakości ich życia. Problem lokalnych strategii rozwoju podejmuje też Marta Kusterka-Jefmańska, koncentrując się na sposobach pomiaru jakości życia i spojrzeniu na lokalne strategie rozwoju jako narzędzia jego poprawy. Karolina Jastrzębska podejmuje się analizy zagadnienia polityki informacyjnej władz samorządowych jako instrumentu zarządzania publicznego, które w dłuższej perspektywie zwiększa potencjał rozwojowy lokalnych jednostek samorządowych i w rezultacie przyczynia się do poprawy jakości życia jego mieszkańców. Grażyna Owczarczyk-Szpakowska dowodzi, że wpływy z podatku od nieruchomości są bardzo istotnym źródłem dochodów w gminach miejskich, dzięki którym mogą one w dużym stopniu sterować procesami rozwoju, wspierać efektywność gospodarczą i zapewniać satysfakcjonujące warunki bytowe ludności przez świadczenie określonych usług publicznych. W rezultacie podatek od nieruchomości przeznaczony na rozwój infrastruktury technicznej, ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, edukację dzieci i młodzieży, ochronę zdrowia jest wielokierunkowo wykorzystywany, powraca do społeczności lokalnej i podnosi jakość jej życia. Ostatnie opracowanie w tomie, autorstwa Adama Strzeleckiego, obejmuje zagadnienia samodzielności jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego.

Mamy nadzieję, że prezentowany numer „Zarządzania Publicznego” okaże się ważnym głosem w naukowej dyskusji nad kwestiami kształtowania jakości życia. Prezentowane w niniejszym tomie opracowania mogą być także przydatne dla praktyków zarządzania publicznego w tworzeniu takich polityk publicznych, w których nadrzędny cel będzie związany z satysfakcją lokalnych i regionalnych społeczności.

*Ewa Bogacz-Wojtanowska*





**CZĘŚĆ I.**  
**JAKOŚĆ ŻYCIA W POLITYCE**  
**REGIONALNEJ**



*mgr Jacek Woźniak*  
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

## JAKOŚĆ ŻYCIA JAKO DETERMINANT ZARZĄDZANIA REGIONEM — NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

### Streszczenie

Ustawowym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju, której nadrzędnym celem jest stwarzanie warunków dla poprawy jakości życia mieszkańców tworzących regionalną wspólnotę samorządową. Poprawa jakości życia jest coraz częściej postrzegana jako dodatkowy cel polityki rozwoju regionalnego, trwają prace nad wskaźnikami jej pomiaru. Tendencję tę obserwujemy zarówno na poziomie europejskim, jak i regionalnym, czego przykładem jest aktualny projekt Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, strategia rozwoju, wskaźniki, samorząd województwa

### Summary

Statutory task of the regional government/self-government/voivodeship local government is running/managing/keeping policy of development, whose supreme goal is to create conditions for improving the quality of life for residents constituting a regional self-governing community. Improving quality of life is seen nowadays as an additional objective of regional development policy, currently work is ongoing to create indicators to measure the policy. This trend is observed not only on the European level but also on regional one, a good example presenting this matter is a draft version of the Małopolska Region Development Strategy.

**Keywords:** regional policy, development strategy, indicators, provincial self-government/voivodeship self-government

## Wstęp

Długofalowym i nadrzędnym celem działań podejmowanych przez samorząd województwa jest nie tyle prowadzenie polityki rozwoju czy też animacja aktywności gospodarczych i społecznych, jak mogłoby to wynikać z zapisów ustawowych [Ustawa..., 1998], ile przede wszystkim stwarzanie warunków dla poprawy jakości życia mieszkańców tworzących regionalną wspólnotę samorządową. Prostą miarą sukcesu regionu jest jak zawsze obserwacja wskaźnika migracji informującego o tym, czy ludzie chcą w danym miejscu mieszkać, uczyć się, pracować. Celowość taka nie jest jednak wystarczająco artykułowana, polskie samorządy, także wojewódzkie, nadal często pozostają zakładnikami oczekiwań i wymagań europejskiej polityki spójności, adaptując wprost obowiązujące tam rozwiązania. Jest to element szerszego zjawiska, z jakim mieliśmy do czynienia w pierwszej dekadzie XXI wieku – swego rodzaju uzależnienia polityki rozwoju prowadzonej w Polsce od wytycznych wywodzących się z polityki spójności Unii Europejskiej [Woźniak, 2007]. Chodziło o takie przygotowanie polskich struktur, także w warstwie programowej, aby w optymalnym zakresie wykorzystać fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule odwołano się do aktualnego kontekstu europejskiego procesów, które przebiegają w sferze zarządzania rozwojem. Na tym tle poddano analizie cele rozwojowe, jakie stawia przed sobą samorząd województwa, na przykładzie Województwa Małopolskiego, wraz z miernikami ich osiągnięcia. Szczególną uwagę poświęcono przy tym procesom odnoszącym się do sfery społecznej.

„Jakość życia” to kategoria, która może być bardzo szeroko interpretowana, zatem niemal wszystkie działania władz publicznych, w tym samorządu wojewódzkiego, mogą się do niej odnosić. Na potrzeby niniejszego artykułu ograniczono zakres pojęcia „jakość życia” głównie do obszaru spraw społecznych, co i tak stanowi bardzo pojemną kategorię. Ujęcie takie jest bliskie definicji „spójności społecznej”, jednego z trzech celów europejskiej polityki spójności [Rozporządzenie..., 2006]. Używając pojęcia „zarządzanie regionem”, przyjęto, że jest to ogół działań podejmowanych przez organy samorządu województwa, wraz z partnerami z sektora publicznego, organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych w regionie, których celem jest realizacja jego ustawowych zadań. Głównym wyznacznikiem programowym podejmowanych działań pozostaje strategia rozwoju województwa pomimo wciąż rozbudowywanej w ostatnich latach struktury planowania rozwoju w układach regionalnych [Woźniak, 2010]. Celem artykułu jest wykazanie, że działania zorientowane bezpośrednio na cele społeczne są precyzyjnie sparametryzowane w systemach monitoringu, mają charakter dominujący wśród strategicznych aktywności samorządu województwa i jest to zgodne z aktualnymi tendencjami obserwowanymi w Unii Europejskiej w sferze zarządzania rozwojem.

## Perspektywa europejska — Strategia Europa 2020

Najważniejszy dokument programowy Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku w sferze programowania i zarządzania rozwojem to „Strategia Europa 2020”. Uwzględnia ona wątki debaty toczącej się w Europie w ostatnich kilku latach. W zakresie polityki spójności główne tezy zostały zawarte już w raporcie Barcy. Wśród nich wyjątkowo mocny nacisk został położony na priorytety związane z wykluczeniem społecznym. Formułując propozycje dziesięciu filarów reformy polityki spójności, raport zachęca do zbudowania **społecznej agendy ukierunkowanej terytorialnie** (*placebased*) w ramach polityki spójności w celu zapewnienia społecznie uzgodnionych standardów dla konkretnych aspektów dobrobytu, do których ludzie przywiązują najwyższą wagę [Barca, 2009].

U podstaw „Strategii Europa 2020” leżą trzy priorytety [Europa..., 2010]:

- rozwój inteligentny (*smart growth*) – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony (*sustainable growth*) – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Trzy powyższe priorytety są z sobą jednak wzajemnie powiązane, dają projekcję obrazu europejskiej gospodarki rynkowej, o wyraźnym profilu społecznym, u progu drugiej dekady XXI wieku.

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu powinien oznaczać poprawienie sytuacji mieszkańców przez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, aby pomóc ludziom lepiej reagować na zmiany oraz budować bardziej spójne społeczeństwo. Ważne jest również, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równomiernie w całej Unii, zwiększając tym samym spójność terytorialną. Każdy mieszkaniec powinien mieć porównywalne, otwarte możliwości. Aby poradzić sobie z problemami starzejącego się społeczeństwa i rosnącej światowej konkurencji, Europa musi w pełni wykorzystać potencjał swoich zasobów pracy. W celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej potrzebne będą działania na rzecz zwiększenia równouprawnienia płci. Wszystko to powinno przyczynić się do szybszego rozwoju i spójności społecznej.

Europa musi w szczególności podjąć następujące zadania:

- 1) Zatrudnienie – w związku ze zmianami demograficznymi będą się kurczyć zasoby pracy. W UE pracuje dziś tylko dwie trzecie osób czynnych zawodowo, podczas gdy w USA i Japonii liczba ta wynosi ponad 70%. Szczególnie niskie są wskaźniki zatrudnienia kobiet i osób starszych, wśród ludzi młodych bezrobocie wynosi ponad 21%.

- 2) Umiejętności – około 80 mln osób ma niskie lub podstawowe kwalifikacje, a niezależnie od tego z uczenia się przez całe życie korzystają głównie najbardziej wykształceni. Do roku 2020 w kolejnych 16 mln miejsc pracy potrzebne będą wysokie kwalifikacje; jednocześnie liczba miejsc pracy wymagających tylko niskich kwalifikacji spadnie o 12 mln. Również wydłużona aktywność zawodowa może się wiązać z koniecznością nabywania nowych umiejętności przez całe życie zawodowe.
- 3) Walka z ubóstwem – przed kryzysem zagrożonych ubóstwem było 80 mln osób, z czego 19 mln to dzieci. 8% ludzi pracujących nie zarabia wystarczająco dużo, aby przekroczyć próg ubóstwa. Szczególnie zagrożeni są bezrobotni. Realizacja tego priorytetu będzie wymagać modernizacji i wzmocnienia roli unijnej polityki w obszarze zatrudnienia, edukacji i szkolenia oraz systemów ochrony socjalnej przez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie strukturalnego bezrobocia, jak również przez zwiększenie znaczenia społecznej odpowiedzialności w sektorze biznesu. Istotne będzie zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących. Najważniejszym elementem będzie stosowanie modelu elastycznego rynku pracy oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej. Dużego wysiłku będzie wymagać walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszenie nierówności w dostępie do ochrony zdrowia, tak aby rozwój przyniósł korzyści wszystkim.

„Strategia Europa 2020” zawiera nie tylko priorytety rozwoju czy też 9 przykładowych inicjatyw (*flagships*), lecz także wskaźniki ich osiągnięcia, wśród których w sferze społecznej należy zwrócić uwagę na następujące:

- stopa zatrudnienia osób w Unii Europejskiej w wieku 20–64 lat powinna wzrosnąć z obecnych 69% do co najmniej 75%, między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy,
- cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, obejmuje ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz zwiększenie do 2020 roku odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%,
- liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa należy ograniczyć o 25%, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

## Perspektywa europejska — piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Opublikowany w listopadzie 2010 roku raport [*Inwestowanie...*, 2010] jest pierwszym po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, zgodnie z jego zapisami ujmując także trzeci, „traktatowy” wymiar spójności – terytorialny. Poza tradycyjnie już prezentowanymi w poprzednich edycjach przekrojami badań, takimi jak ocena wkładu polityk narodowych w osiąganie celów spójności czy wpływu samej polityki spójności na osiąganie założonych celów gospodarczych i społecznych, zwracają uwagę analizy spójności społecznej, jakich nie zawierały poprzednie cztery edycje raportów, obejmujące zarówno obiektywne, jak i subiektywne wskaźniki dobrostanu. Stanowi to niewątpliwie nowy sposób definiowania spójności społecznej, który odzwierciedla szerszą tendencję do uwzględniania w systemach monitoringu i ewaluacji badań jakości życia niezależnie od tradycyjnie przyjmowanych wskaźników aktywności ekonomicznej i społecznej [Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009].

Autorzy raportu stawiają ciekawą i innowacyjną (w stosunku do dotychczasowego postrzegania polityki spójności) tezę, że dobrostan, rozumiany jako prowadzenie długiego i szczęśliwego życia, powinien stanowić istotny cel polityk publicznych. Wprowadzają nowe kategorie, do jakich zalicza się na przykład wskaźnik szczęścia czy wskaźnik zadowolenia z życia [*Happiness...*, 2003; 2007]. Generalne konkluzje raportu w tym zakresie są takie, że co prawda poziom szczęścia jest zazwyczaj wyższy w lepiej rozwiniętych państwach niż w tych rozwiniętych słabiej, większy wzrost gospodarczy nie musi się jednak przekładać bezpośrednio na wyższy poziom szczęścia odczuwanego przez mieszkańców.

Wzrost aktywności gospodarczej nie zawsze też prowadzi do powstawania większej liczby lepszych ofert pracy. Nie powoduje również automatycznego wzrostu średniego poziomu dochodu. W niektórych państwach korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego są odczuwane przez grupy o wysokim poziomie dochodu lub firmy, podczas gdy mediana dochodu gospodarstw domowych nieznacznie rośnie lub nawet spada. Ze wzrostem gospodarczym mogą się również wiązać dłuższe godziny pracy, większy stres i pogorszenie jakości życia.

W 2007 roku trzy pierwsze miejsca pod względem wskaźnika szczęścia zajmowały kraje nordyckie. Trzy ostatnie pozycje w tej kategorii należały do Bułgarii, Łotwy i Portugalii.

Generalnie rzecz ujmując, poziom szczęścia jest niższy w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich, nie zawsze jednak tak jest. Skrajnym przypadkiem jest Malta, która zajmuje dopiero 18. miejsce pod względem poziomu PKB *per capita*, ale 7. pod względem wskaźnika szczęścia, podczas gdy Austria znajdująca się na czwartej pozycji według poziomu PKB *per capita* zajmuje dopiero 19. miejsce pod względem wskaźnika szczęścia.

Zadowolenie z życia stanowi kolejny, często stosowany, subiektywny wskaźnik dobrostanu. Jest on mocno związany ze szczęściem. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 2009 roku najwyższy poziom zadowolenia z życia odnotowano w trzech krajach nordyckich. Jedną z przyczyn takiego wyniku, podawaną

przez ich mieszkańców jest nie tylko wysoki poziom dochodu, ale także jego równomierna dystrybucja [Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009].

Najmniej zadowoleni byli mieszkańcy Bułgarii, Węgier, Łotwy, Portugalii, Litwy i Rumunii. Powyższe kraje należą także do państw najslabiej rozwiniętych. Niemniej jednak mieszkańcy części państw są znacznie mniej zadowoleni, niż wskazywałaby na to ich pozycja w rankingu zamożności, i odwrotnie. Na przykład Polska zajęła 24. miejsce spośród 27 państw członkowskich pod względem poziomu PKB *per capita* w 2008 r., ale według poziomu zadowolenia z życia zajmowała 16. miejsce. Portugalia uplasowała się na 19. miejscu według poziomu PKB *per capita*, a na 24. według poziomu satysfakcji życiowej.

Inny cząstkowy wskaźnik dobrostanu – wskaźnik szczęśliwych lat życia – także jest ściśle związany z poziomem PKB *per capita*. Istnieje jednak kilka zastanawiających wyjątków. Malta zajmuje 6. miejsce pod względem wskaźnika szczęśliwych lat życia i 18. pod względem poziomu PKB *per capita*. Austria, która zajmuje 14. miejsce w pierwszej kategorii, jest na 4. miejscu pod względem poziomu PKB *per capita*. Włochy i Luksemburg plasują się niżej o 5 i 6 pozycji, podczas gdy Polska i Malta przesuwają się o 5 i 12 miejsc w górę. Jest to zaskakujące, pomimo że poziomy PKB *per capita* są do siebie zbliżone, mieszkańcy Malty są znacznie bardziej szczęśliwi niż obywatele Portugalii, a Hiszpanie odczuwają większe szczęście niż Włosi.

Autorzy piątego raportu, analizując kwestie poprawy dobrostanu i zmniejszenia wykluczenia, posługują się także wskaźnikiem rozwoju społecznego oraz wskaźnikiem ubóstwa społecznego ONZ. Organizacja ta opracowała wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) w celu podkreślenia znaczenia, jakie dla procesów rozwoju mają inne aspekty niż działalność gospodarcza. Wskaźnik HDI opiera się na trzech miarach opisujących: oczekiwaną długość życia, poziom PKB *per capita* (który stanowi jedną trzecią wskaźnika HDI) oraz poziom edukacji wyrażony poziomem umiejętności czytania i pisania oraz liczbą dzieci uczęszczających do szkół. W ramach UE wskaźnik ten jest jednak silnie determinowany poziomem PKB *per capita*, przede wszystkim ze względu na wysoki w stosunku do reszty świata odsetek osób potrafiących czytać i pisać, uczęszczających do szkół, oraz wysoką oczekiwaną długość życia.

Aby zatem uzyskać lepszy wgląd w zróżnicowanie UE pod względem rozwoju społecznego, obliczono unijny wskaźnik HDI na poziomie regionalnym, który uwzględnia oczekiwaną długość życia w dobrym zdrowiu, skorygowany dochód gospodarstw domowych netto oraz niski i wysoki poziom wykształcenia wśród osób w wieku 25–64 lat. Wskaźnik ten nie jest tak ściśle powiązany z poziomem PKB jak analogiczny wskaźnik ONZ i stanowi jego uzupełnienie.

Do dziesięciu regionów o najwyższym wskaźniku HDI należy pięć regionów angielskich, regiony stołeczne w Szwecji i Francji oraz dwa regiony otaczające Brukselę. Zaledwie trzy z powyższych dziesięciu regionów znalazły się w tej grupie ze względu na poziom PKB *per capita*.

Do dziesięciu regionów o najniższym wskaźniku należy siedem regionów w Rumunii, dwa na Węgrzech i jeden w Bułgarii. Połowa z nich należy również do dziesięciu regionów o najniższym poziomie PKB *per capita*.



ONZ opracowała także wskaźnik ubóstwa społecznego w wersji dla państw rozwiniętych (HPI 2). Został on obliczony dla wszystkich regionów UE i oparty na analizie prawdopodobieństwa niedożycia wieku 65 lat w momencie narodzin, stopy zagrożenia ubóstwem, bezrobocia długoterminowego oraz odsetka ludności w wieku 25–64 lat, posiadającej zaledwie wykształcenie podstawowe.

Najwyższy poziom ubóstwa według tej miary występuje w Portugalii, Hiszpanii południowej, na południu Włoch oraz w Grecji. Najniższy poziom odnotowano jednak zarówno w wysoko, umiarkowanie, jak i słabo rozwiniętych państwach członkowskich – w Szwecji, Niemczech, Słowenii, Republice Czeskiej i na Słowacji.

Wzrost średniego dochodu w dotychczas słabiej rozwiniętych państwach rzeczywiście doprowadził do wzrostu poziomu satysfakcji życiowej i szczęścia, pomimo że stopa zagrożenia ubóstwem pozostała niezmienna. Można zatem przyjąć, że poprawa dobrostanu, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach państw członkowskich, zależy od poprawy czynników leżących u podstaw HDI oraz innych bezwzględnych wskaźników dobrostanu. Zastanawiającą cechą wskaźników HPI i HDI jest ich niski stopień wzajemnego powiązania. Jedynie w kilku regionach wyniki były wysokie w wypadku obu wskaźników, na przykład w Sztokholmie, lub niskie w obu wypadkach, między innymi na Azorach. Zdecydowana większość regionów uzyskiwała wysoki wynik według jednego wskaźnika i niski według drugiego. Sytuacja taka wystąpiła na przykład w Brukseli, Luksemburgu, Navarze i Kraju Basków, gdzie wskaźnik ubóstwa społecznego jest znacznie wyższy, niż sugerowałyby to wskaźnik rozwoju społecznego.

Względny wskaźnik ubóstwa może być pomocny w podejmowaniu wyborów politycznych, raczej jednak tylko w sytuacjach gdy występują podobne okoliczności. Na przykład w regionach o analogicznych poziomach wskaźnika HDI średni poziom dobrostanu będzie prawdopodobnie wyższy w obszarach o niższym poziomie HPI. Porównanie względnych wskaźników jest trudne w wypadku występowania rzeczywiście bardzo znaczących dysproporcji. Na przykład wskaźniki HPI Sztokholmu i Bratysławy są bardzo zbliżone, ale mieszkańcy Sztokholmu deklarują znacznie wyższy poziom satysfakcji życiowej i szczęścia niż mieszkańcy Bratysławy [*Inwestowanie...*, 2010].

## Zarządzanie regionem na przykładzie województwa małopolskiego

Najważniejszym dokumentem programowym samorządu województwa jest strategia rozwoju. W Małopolsce trwają obecnie prace nad aktualizacją „Strategii do 2020 roku”. Na przykładzie tego dokumentu [*Strategia...*, 2010] zostanie pokazane, jakie cele rozwojowe stawia przed sobą samorząd województwa oraz jak determinują one zarządzania rozwojem regionu. Uzupełnieniem będzie pokazanie sposobu, w jaki zostały sparametryzowane wybrane cele.

Synteza „Strategii” jest wizją rozwoju województwa, w wypadku Małopolski została ona sformułowana następująco:

Małopolska – atrakcyjne miejsce życia, pracy i spędzania czasu wolnego, europejski region wiedzy i aktywności, silny wartościami uniwersalnymi, tożsamością i aspiracjami swoich mieszkańców, świadomie czerpiący z dziedzictwa i przestrzeni regionalnej, tworzący szanse na rozwój ludzi i nowoczesnej gospodarki [*Strategia*..., 2010].

Przyjęcie takiej wizji oznacza – w perspektywie roku 2020 – osiągnięcie w wybranych obszarach wywierających bezpośredni wpływ na problematykę społeczną rezultatów omówionych poniżej.

**Małopolska jest regionem atrakcyjnym dla inwestycji — dzięki tworzeniu i optymalizacji warunków dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, aktywności zawodowej i przedsiębiorczości**

Główną gałęzią konkurencyjnej gospodarki regionalnej są przemysły wiedzy i nowoczesnych technologii, wykorzystujące najważniejsze atuty rozwojowe Małopolski: kapitał intelektualny, aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców. Jednocześnie system kształcenia w Małopolsce został w dużym zakresie dostosowany do wymogów i profilu regionalnego rynku pracy. Ważnym elementem gospodarczych przekształceń zachodzących w regionie jest stopniowe przechodzenie od społeczeństwa informacyjnego do społeczeństwa cyfrowego. Lepsza dostępność cyfrowa przyczynia się do poprawy jakości opieki medycznej oraz integracji społecznej, a także zapewnia możliwość korzystania w większym zakresie z dóbr kultury. Zwiększeniu ulega jakość usług administracyjnych, pracy i edukacji, co prowadzi do dalszego rozwoju kompetencji oraz poprawy mobilności zawodowej.

**Małopolska staje się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pracy — również w skali lokalnej — dzięki wzmocnieniu integracji małych i średnich miast oraz terenów wiejskich**

Wydatnie wzrosła dostępność usług publicznych świadczonych według standardów określonych dla usług o podstawowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W konsekwencji tego poprawiły się szanse na cywilizacyjny rozwój terenów wiejskich. Dzięki lepszej dostępności i jakości usług świadczonych w ośrodkach wyższego rzędu oraz skróceniu czasu dojazdu do większych miast nastąpił wyraźny rozwój funkcji rezydencjonalnej obszarów wiejskich w Małopolsce. Jednocześnie została zahamowana marginalizacja obszarów peryferyjnych – o najniższej dostępności komunikacyjnej oraz najgorszej dostępności do usług publicznych.

Poprawa poziomu życia następuje w wyniku zwiększenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem – na skutek lepszych warunków mobilności przestrzennej i zawodowej. Dzięki wysokim standardom urbanistycznym nastąpiła racjonalizacja zagospodarowania przestrzeni publicznej. Zagrożające łądowi przestrzennemu procesy osadnicze, takie jak suburbanizacja oraz rozpraszanie

zabudowy na obszarach wiejskich, podlegają skutecznej regulacji za pomocą zintegrowanego planowania przestrzennego.

### Małopolska jest regionem bezpiecznym oraz odpornym na zagrożenia o charakterze indywidualnym i zbiorowym

W wyniku racjonalnej i konsekwentnej polityki w obszarze ochrony zdrowia oraz polityki społecznej mieszkańcy Małopolski żyją dłużej i aktywniej. Pomimo względnie korzystnej sytuacji demograficznej w regionie zostały uruchomione działania stanowiące odpowiedź na konsekwencje starzenia się społeczeństwa. Strategia postępowania, oparta na zasadzie solidarności pokoleń, przyczyniła się do rozwoju systemu opieki zarówno nad najmłodszymi, jak i najstarszymi mieszkańcami województwa. Powiększająca się grupa osób w wieku poprodukcyjnym nie jest traktowana jako obciążenie, ale jako szansa dla gospodarki regionalnej – stanowiąc grono odbiorców specjalistycznych usług opiekuńczych i leczniczych. Dzięki temu wzmocniła się funkcja rezydencjonalna Małopolski.

### Procesy rozwojowe, zachodzące w przestrzeni regionalnej, są wspierane strategiczną interwencją władz regionalnych

Sprawnie działające instytucje regionalne tworzą warunki sprzyjające uwalnianiu potencjału gospodarczego oraz realizacji indywidualnych aspiracji rozwojowych mieszkańców. Dzięki utrwalonej praktyce zarządzania rozwojem województwa opartym na partnerstwie wewnątrzregionalnym wyraźnie wzrósł poziom kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej w regionie, ale również poziom skuteczności w zabieganiu o najważniejsze dla Małopolski sprawy na forum krajowym i europejskim.

## Podstawowe mierniki osiągnięcia celów w wybranych obszarach

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa..., 2006] integralnym elementem strategii rozwoju województwa są między innymi wskaźniki realizacji. W nawiązaniu do tych zapisów w projekcie Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 zostały określone wskaźniki osiągnięć celu głównego strategii oraz wskaźniki realizacji celów strategicznych, przyjętych dla poszczególnych obszarów<sup>1</sup>. W założeniach systemu realizacji mierniki te stanowią zasadniczy element systemu monitorowania postępów oraz osiągnięć wdrażania strategii.

Opracowany katalog wskaźników został oparty na następujących kryteriach:

- **trafność i adekwatność** – wskaźniki nawiązują, w możliwie najpełniejszy sposób, do przedmiotu i zakresu interwencji opisanej jako cel główny i cele strategiczne;

---

<sup>1</sup> Pełna struktura celów w projekcie strategii rozwoju województwa małopolskiego obejmuje jeden cel główny i 30 celów strategicznych; ich pełny opis wykracza poza zakres niniejszego artykułu.

- **mierzalność** – wskaźniki są jednoznacznie zdefiniowane i dostępne, w miarę możliwości bez generowania nadmiernych kosztów związanych z badaniem ich wartości, oraz wykazywane przez wiarygodne źródła statystyki publicznej;
- **porównywalność** – wskaźniki zapewniają możliwość rejestrowania zmiany ich wartości w ciągach czasowych oraz przekrojach przestrzennych;
- **przewodni charakter** – wskaźniki odnoszą się do najważniejszych procesów i zjawisk opisanych zakresem interwencji strategii, z pominięciem tych zagadnień, które mogą być opisane wskaźnikami realizacji na poziomie dokumentów operacyjnych.

Dodatkowo wprowadzono rozróżnienie na dwa typy wskaźników, które można nazwać – używając nazewnictwa stosowanego w ustawie o finansach publicznych [Ustawa..., 2009] – wskaźnikami skuteczności oraz wskaźnikami efektywności. Wskaźniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia celu głównego bądź celów częściowych. Wymaga to przyjęcia określonej wartości docelowego poziomu osiąganego rezultatu. Wskaźniki efektywności mierzą jakość ekonomiczną osiągniętego rezultatu. Najczęściej są używane w formie tak zwanych wskaźników skuteczności kosztowej, mierzących, na ile osiągnięto założony cel, minimalizując koszty jego uzyskania. W wypadku celu głównego i celów częściowych celem jest osiągnięcie zmiany (na lepsze) jakiejś cechy opisującej istniejący stan w zdefiniowanej grupie docelowej, w związku z tym wskaźnik efektywności parametryzuje wartość kosztu określonej zmiany osiągniętej w społeczeństwie [Weryfikacja..., 1010]. W odniesieniu do wybranych celów, ze względu na ich bezpośredni wpływ na sferę społeczną, zostały wypracowane dla Małopolski następujące wskaźniki obejmujące wartości bieżące i docelowe<sup>2</sup>:

**Cel główny** – Efektywne wykorzystanie potencjałów regionalnej szansy dla rozwoju gospodarczego oraz wzrost spójności społecznej i przestrzennej Małopolski w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim.

#### **Mierniki:**

*Produkt krajowy brutto w PPS na mieszkańca w odniesieniu do średniej UE27*  
Wartość bieżąca: 46,6%, wartość oczekiwana w 2020: 69,3%<sup>3</sup>.

*Stopa bezrobocia wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)*  
Wartość bieżąca: 6,2%, wartość oczekiwana w 2020: 5,9%<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dla Małopolski zostały one przedstawione na tle średnich wartości dla Polski, Unii Europejskiej oraz na tle porównawczym wobec wybranych regionów polskich (Wielkopolskie, Pomorskie, Dolnośląskie, Łódzkie) i europejskich (Thuringen, Rhone-Alpes, Jihovychod, Ita-Suomi, Smaland med oarna).

<sup>3</sup> Szacując wartość dla 2020 r., wzięto pod uwagę znaczący wzrost wskaźnika krajowego w 2008 i 2009 r. (łącznie o 7 punktów procentowych) do poziomu 61% średniej UE27. Małopolska ma o ok. 6–7 punktów procentowych mniej od średniej krajowej, czyli poziom osiągnięty za 2009 r. kształtuje się w okolicach 54%. Średnioroczne tempo wzrostu wyniesie ok. 1,5% rocznie.

<sup>4</sup> Stopa bezrobocia wg metodologii BAEL jest bardziej wiarygodna niż bezrobocie rejestrowane i lepiej obrazuje sytuację na rynku pracy. Obniżenie stopy bezrobocia będzie uzależnione od bieżącej sytuacji gospodarczej, np. w 2009 r. wskaźnik bezrobocia wzrósł do 8,1%, w I kw. 2010 do 9,5%.

*Odsetek ludności w wieku 24–65 lat z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie ludności w tym wieku*

Wartość bieżąca: 18,5%, wartość oczekiwana w 2020: 23,46%.

*Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych*

rolnictwo – wartość bieżąca 16,1%, wartość oczekiwana w 2020: 10,7%,

przemysł – wartość bieżąca 22,9%, wartość oczekiwana w 2020: 21,8%,

budownictwo – wartość bieżąca 7,0%, wartość oczekiwana w 2020: 7,5%,

usługi – wartość bieżąca 54,0%, wartość oczekiwana w 2020: 60,0%.

**Cel strategiczny 1** – Silna pozycja Małopolski jako regionu atrakcyjnego dla inwestycji, opartego na wiedzy, aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców

**Mierniki:**

*Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)*

Wartość bieżąca: 22,5%, wartość oczekiwana w 2020: 24,6%.

*Nakłady ogółem na B+R w relacji do PKB*

Wartość bieżąca: 0,92%, wartość oczekiwana w 2020: 1,83%.

*Współczynnik aktywności zawodowej*

Wartość bieżąca: 68,9%, wartość oczekiwana w 2020: 71,5%.

**Cel strategiczny 2** – Wysoka atrakcyjność Małopolski w obszarze przemysłów czasu wolnego dzięki wykorzystaniu potencjału dziedzictwa regionalnego i kultury

**Mierniki:**

*Pracujący w działalność związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (Seksja I PKD 2007)*

Wartość bieżąca: 17,5 tys. osób, wartość oczekiwana w 2020: 23,5 tys. osób.

*Korzystający z noclegów w turystycznych obiektach zakwaterowania zbiorowego*

Wartość bieżąca: 2,7 mln osób, wartość oczekiwana w 2020: 3,2 mln osób.

*Wartość dodana brutto w sekcji H PKD 2004 (hotele i restauracje)<sup>5</sup>*

Wartość bieżąca: 1 208 mln zł, wartość oczekiwana w 2020: 1 829,3 mln zł.

**Cel strategiczny 4** – Silna pozycja konkurencyjna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym

**Mierniki:**

*Wyniki egzaminów na zakończenie*

– szkoły podstawowej – *wartość bieżąca: 67%, wartość docelowa: 69%*,

– testów gimnazjalnych – *wartość bieżąca: 60%, wartość docelowa: 65%*,

– egzaminów maturalnych – *wartość bieżąca: 82%, wartość docelowa: 84%*.

---

<sup>5</sup> Na rozwój przemysłów czasu wolnego, oprócz atrakcyjności samego regionu wyrażonej liczbą zabytków, muzeów, parków narodowych itp. składają się również: pojemność bazy noclegowej, dostępność transportowa, pogoda, a nawet moda na miejsce. Na pewno można liczyć się z rozwojem działalności związanej z usługami gastronomicznymi, ukierunkowanej choćby na odwiedzających.

**Cel strategiczny 5** – Aktywne ośrodki usług publicznych i gospodarczych zapewniające szanse na rozwój mieszkańców małych i średnich miast oraz terenów wiejskich

**Mierniki:**

*Udział dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w tej grupie wiekowej*

Wartość bieżąca: 51%, wartość oczekiwana w 2020: 76%<sup>6</sup>.

**Cel strategiczny 6** – Wysoki poziom bezpieczeństwa mieszkańców Małopolski w wymiarze środowiskowym, zdrowotnym i społecznym

**Mierniki:**

*Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym*

Wartość bieżąca: 15%, wartość oczekiwana w 2020: 13%<sup>7</sup>.

*Społeczne poczucie bezpieczeństwa*

Wartość bieżąca: 58,7%, wartość oczekiwana w 2020: 65%.

**Cel strategiczny 7** – Efektywnie zarządzane województwo, którego rozwój oparty jest na współpracy i mobilizowaniu zasobów

**Mierniki:**

*Odsetek mieszkańców województwa przekazujących 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego*

Wartość bieżąca: 42%, wartość oczekiwana w 2020: 65%.

*Odsetek gmin w województwie realizujących co najmniej jedno zadanie publiczne na podstawie zasady PPP*

Wartość bieżąca: 5%, wartość oczekiwana w 2020: 45%.

## Podsumowanie

Powszechnie stosowany (także na potrzeby polityki spójności) miernik zasobności społeczeństw, jakim jest produkt krajowy brutto *per capita*, nie daje pełnego obrazu jakości życia. Skupia się on głównie na dobrach i usługach, które można wyrazić bezpośrednio w pieniądzu, nie mierzy w szczególności wielu parametrów społecznych, takich jak edukacja, zdrowie, kapitał społeczny, nie pokazuje dbałości o środowisko naturalne czy krajobraz. Wydaje się wobec tego konieczne prowadzenie dalszych prac i badań mających na celu opracowanie i – co najważniejsze! – szerokie uzgodnienie alternatywnych mierników, lepiej odzwierciedlających postęp realizacji takich celów, jak wzrost dobrobytu jednostek i społeczeństw, czy też – generalnie – poprawa różnych aspektów jakości życia. Nie należy przy tym deprecjonować znaczenia ani ważności dotąd powszechnie stosowanych miar rozwoju gospodarczego bądź społecznego. Należy

---

<sup>6</sup> W wychowaniu przedszkolnym zaległości widoczne są zwłaszcza w porównaniu z krajami zachodnimi, gdzie poziom kształcenia przedszkolnego sięga 90%.

<sup>7</sup> Ustawowa granica ubóstwa jest to ustawowa kwota, poniżej której osoba jest uprawniona do ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Relatywna granica ubóstwa: 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.

jednak brać pod uwagę, że w konsekwencji takiego ujęcia może się zmienić sposób definiowania celów rozwojowych czy też nawet to, w jaki sposób postrzegamy postęp. Powyższe wątki, przyjmujące silną perspektywę społeczną, znajdują odzwierciedlenie w europejskiej debacie na temat polityki rozwoju, także tej dotyczącej przyszłości polityki spójności po 2013 roku. Są one również obecne – w pewnym zakresie – w procesach planowania strategicznego prowadzonych aktualnie w polskich regionach [Woźniak, 2009], czego dobrym przykładem jest województwo małopolskie. Generalnie rzecz ujmując, nie stosuje się jeszcze w polskich warunkach<sup>8</sup> parametrów, które wprost waloryzują takie zjawiska jak poziom szczęścia czy zadowolenia z życia. Ich wprowadzenie musi się wiązać także z poważnymi dostosowaniami w statystyce publicznej. Wydaje się jednak, że Polsce i jej regionom potrzebny jest system monitoringu, w tym odpowiednich wskaźników, który poszerzy naszą wiedzę na temat nowych determinant rozwojowych i pozwoli lepiej definiować cele polityki.

Należy ponadto zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt poruszanej problematyki, odnoszący się do sfery polityki spójności Unii Europejskiej. W polityce tej stosowany powszechnie wskaźnik PKB *per capita* służy w szczególności do delimitowania obszarów (na przyjętym poziomie jednostek NUTS 3) kwalifikujących się do wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki spójności oraz do liczenia poziomów dostępnych alokacji funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Z tej perspektywy wprowadzenie do wyliczeń rozszerzonego katalogu wyżej analizowanych wskaźników byłoby dla Polski i jej regionów z oczywistych powodów skrajnie niekorzystne.

## Literatura

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruksela.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010), Komunikat Komisji (KOM 2010) 2020, Bruksela.
- Happiness Index, Life Satisfaction Index, [w:] Eurofound, EQLS (2003 i 2007).
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- 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.
- Stiglitz J., Sen A. i Fitoussi J. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

---

<sup>8</sup> Na przykład aktualnie przygotowywane rządowe dokumenty programowe, jak przyjęta w polowie 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, projekt nr 2* (2010), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Polityki Regionalnej, Kraków.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.*, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
- Weryfikacja i ocena doboru wskaźników monitorowania dla projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2001–2020 wraz z rekomendacjami dotyczącymi zmian w tym zakresie* (2010), Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Wrocław.
- Woźniak J. (2007), *Spójność czy konkurencyjność? Polityka rozwoju polskich regionów*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, PAN KPZK, zeszyt 231, Warszawa.
- Woźniak J. (2009), *O nowy model rządzenia w polskich regionach*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, IBnGR, Gdańsk
- Woźniak J. (2010), *Legal System of Polish Regions – Implications for the Regional Policy*, [w:] P. Churski, W. Ratajczak (red.) *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, PAN, Warszawa.



*dr Brygida Beata Cupiał*  
Uniwersytet Zielonogórski

# POLITYKA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO WOBEC PROBLEMÓW JAKOŚCI ŻYCIA W REGIONIE

## Streszczenie

Nowoczesne koncepcje rozwoju regionalnego próbują pogodzić pozornie przeciwstawne interesy rozwojowe – wzmocnianie potencjałów konkurencyjnych regionów z niedopuszczeniem do społecznie oraz politycznie nieakceptowanych różnicowań między- i wewnątrzregionalnych. Celem opracowania jest przedstawienie wybranych ujęć teoretycznych i praktycznych z uwzględnieniem zadań samorządu województwa rozumianego jako kształtowanie jego spójności i konkurencyjności.

**Słowa kluczowe:** region, polityka regionalna, konkurencyjność, spójność, planowanie strategiczne

## Summary

Modern concepts of regional development are trying to reconcile apparently conflicted development business – enhancing the capabilities of competitive regions with the prevention of socially and politically unacceptable differences between and within region. Main aim is to present selected theoretical and practical approaches, including the tasks of the regional government, understood as the formation of the cohesion and competitiveness.

**Keywords:** region, regional policy, competitiveness, cohesion, strategic planning

## I. Wstęp

Jakość życia to bardzo złożona kategoria o interdyscyplinarnym charakterze, która definiowana jest przez następujące elementy: bogactwo rozumiane jako dobro materialne, zdrowie i samopoczucie, bezpieczeństwo, stan środowiska przyrodniczego, poczucie przynależności do lokalnej społeczności, stosunki międzyludzkie i wpływ na decyzje dotyczące życia zbiorowego i indywidual-

nego. Dotychczas była ona przedmiotem badań głównie nauk socjologicznych, a od niedawna także nauk ekonomicznych [Kryk, Włodarczyk-Śpiewak, 2010]. Na gruncie tych ostatnich rozróżnia się pojęcia wzrostu i rozwoju, które dotyczą gospodarki regionu. Według Pawła Churskiego wzrost jest podstawowym warunkiem wystąpienia rozwoju, przy czym rozwój jest to wzrost różnych aspektów życia, z których pewne mają charakter niemierzalny [Churski, 2004, s. 2].

Zgodnie z koncepcją endogenicznej polityki rozwoju regionalnego rozwój gospodarczy regionu jest tworzony przede wszystkim przez regionalne, endogeniczne zasoby fizyczne i społeczne, a warunki dla optymalnego rozwoju regionalnego stwarza prowadzona skutecznie polityka regionalna [Churski, 2010]. Region w polskich warunkach stał się podmiotem polityki w wyniku reformy administracyjnej w 1999 roku, kiedy to utworzono trójstopniowy system samorządu terytorialnego, a samorząd województwa zaczęto postrzegać jako regionalnego aktora polityki rozwoju podległego mu terytorium, którego głównym zadaniem jest – tak jak w innych krajach UE – podwyższanie potencjału konkurencyjności regionu. Na wyższą konkurencyjność regionu wpływa wiele czynników. Zwiększanie spójności regionu jest zarazem ideałem i celem jego rozwoju. Jak wykazano w badaniach nad rozwojem regionalnym, jest to nie tylko cel niesprzeczny z konkurencyjnością regionu, ale to też imperatyw wspomagający jego kształtowanie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wybrane, aktualne ujęcia teoretyczne i praktyczne rozwoju regionalnego w kraju z uwzględnieniem w nim roli instrumentów programowych jako zadań samorządu województwa w rozwoju podległego mu terytorium, rozumianego jako kształtowanie jego spójności i konkurencyjności.

## 2. Konkurencyjność i spójność w polityce samorządu województwa

Pojęcie regionu i rozwoju regionalnego nie posiada utrwalonej w literaturze przedmiotu jednoznacznej definicji. Rozwój teorii w tym zakresie idzie w parze z wielością praktyk, metod i instrumentów stosowanych przez regiony. Pojawienie się w wyniku reformy w 1999 roku w Polsce samorządu szczebla wojewódzkiego (często zwanego regionalnym) oraz przystąpienie do struktur UE spowodowały także w Polsce wzrost zainteresowania tą problematyką, a prowadzenie polityki rozwoju przez samorząd wojewódzki stało się przyczynkiem do rozwoju wiedzy na ten temat.

W literaturze przedmiotu różnicuje się zadania samorządów szczebli powiatowo-gminnego i regionalnego na te, które główny nacisk kładą na zaspokajanie bieżących potrzeb swoich mieszkańców (pierwsze), i te, które są zorientowane wybitnie prorozwojowo (drugie) [Właźlak, 2010, s. 194]. Twierdzi się także, że o ile zadania gminy i powiatu mają charakter wybitnie materialny, o tyle zadania samorządu województwa są bardziej koncepcyjne. Wpływ na tego rodzaju

rozróżnienie ma umieszczenie na czele jego planistycznych zadań w zakresie polityki rozwoju (strategii społeczno-gospodarczej oraz planu zagospodarowania przestrzennego), zadania o charakterze materialnym sytuuje się natomiast w dalszej kolejności, a ich wykonanie reguluje się za pomocą wielu innych odrębnych ustaw, tzw. materialnych.

Głównym zadaniem tego szczebla samorządu jest tworzenie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki prorozwojowej podległego terenu, biorąc pod uwagę następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego [Właźlak, 2010, s. 199]. Jak zwraca uwagę Katarzyna Właźlak, „zasadniczym celem polityki regionu jest jego cywilizacyjny rozwój” [2010, s. 195]. Tak sformułowane cele korespondują z założeniami teorii, która budowanie jego konkurencyjności nazywa głównym zadaniem polityki regionu.

Na proces konkurencyjności regionu mają wpływ różne czynniki:

Regionalne czynniki rozwoju mają zawsze charakter endogeniczny, tkwią w naturze regionu, jego wielkości, położeniu, warunkach przyrodniczych, układzie osadniczym, cechach społeczności regionalnych, strukturze gospodarczej, strukturze przestrzennej, poziomie rozwoju, przeszłości itp., zaś uwarunkowania rozwoju mają charakter egzogeniczny (...) i tkwią w szeroko pojętym otoczeniu regionu [Parysek 2008, s. 25–26].

Przy tak definiowanych czynnikach rozwoju najistotniejszymi zasobami rozwojowymi są wewnętrzne zasoby fizyczne i społeczne, w tym zasoby instytucjonalne regionu (środowisko społeczno-kulturowe):

Regiony jako zbiory instytucji są miejscem koordynacji różnych rodzajów perspektyw instytucjonalnych, co wynika z globalnej roli układów lokalnych, ale i z funkcjonowania lokalnych układów w globalnym kontekście [Stachowiak 2008, s. 119].

W procesie uruchamiania potencjału rozwojowego najistotniejsze są zasoby i aktywa specyficzne, które warunkują uruchomienie procesów zbiorowego uczenia się, oraz – przez tworzenie sieci współpracy – promowanie kultury innowacyjności.

Jak podkreśla Irena Pietrzyk:

W bezpośrednim związku z innowacyjnością pozostaje jakość kapitału ludzkiego, czyli poziom jego wykształcenia, posiadane kwalifikacje i umiejętności (...). Podstawową rolę w tym procesie winny spełniać władze i inne podmioty regionalne/lokalne, lecz powinien on być stymulowany także przez władze centralne [Pietrzyk 2000, s. 31].

Jednocześnie w realizacji swoich celów strategicznych samorząd wojewódzki nie jest zdany tylko na siebie:

Poleganie na własnych zasobach nie jest możliwe bez zewnętrznego otwarcia, które zakłada jednak pewną selektywność relacji z otoczeniem zewnętrznym. Preferowane są relacje, które ułatwiają rozpoznanie, generowanie, pomnażanie własnych zasobów rozwojowych, a blokowane te, które prowadziłyby do ich „wypłukiwania” [Hausner 2008, s. 275].

Zarówno w projektowaniu strategii regionalnych, jak i w ich analizie należy uwzględniać cały złożony układ instytucjonalny regulujący gospodarkę regionalną wraz z jej silnymi i słabymi stronami oraz otoczeniem, które w istotny sposób wpływa na przebieg procesów wewnątrzregionalnych. W procesie planowania strategicznego, a szczególnie w analizie SWOT poprzedzającej samą strategię, wykazywane są znaczne dysproporcje rozwojowe oraz kapitałowe.

Samo zaś pojęcie dysproporcji – w związku z pojawieniem się nowych nierówności – nabrało szerszego znaczenia i oznacza już nie tylko rozpiętości w dochodach i stopie bezrobocia, ale także nierówności w zakresie stanu środowiska, wyposażenia w infrastrukturę, dostępie do kapitału, edukacji i kompetencji, usług dla przedsiębiorstw. Ponieważ są to elementy otoczenia (lub szeroko rozumianego środowiska), w jakim działają przedsiębiorstwa i władze lokalne, to właśnie ono (otoczenie) stanowi główny przedmiot oddziaływania polityki regionalnej [Pietrzyk, 2000, s. 20].

Celem zaś jest redukcja dysproporcji hamujących konkurencyjność terytorium, czyli, inaczej mówiąc, dążenie do spójności terytorialnej. Spójność regionalna jest zagadnieniem wieloaspektowym. Zasadniczymi przyczynami istnienia dysproporcji w poszczególnych obszarach są: istniejące warunki rynkowe, zachowania przestrzenne inwestorów i właściwości szeroko rozumianego środowiska. W polskiej literaturze przedmiotu występują zróżnicowane poglądy na ten temat. Według autorów można ją rozpatrywać z punktu widzenia polityki interregionalnej, i wtedy jest to obszar współdziałania państwa i samorządu wojewódzkiego, ale można też wyróżnić aspekt polityki intraregionalnej, postrzeganej jako samodzielna polityka władz samorządowych na swoim terytorium. Jednocześnie aktywną polityką jest nazywane działanie w celu zmiany potencjału konkurencyjności, a pasywną realizacja bezpośrednich programów pomocowych. Istnieje też inne rozróżnienie, które uwypukla znaczenie podstawowych uwarunkowań w terytorium i politykę skierowaną na redukcję różnic w potencjale rozwojowym oraz politykę redystrybucyjną, wynikającą z rewindykacji [Pietrzyk, 2000; Hausner, 2008].

Te sposoby ujęcia szczególnie istotnie rzutują na postrzeganie roli samorządu regionalnego w realizacji polityki spójności. Zgodnie ze stanowiskiem rządu RP przyjętym w strategii spójności terytorialnej w lutym 2009 roku osiągnięcie spójności terytorialnej jest definiowane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikatowego potencja-

łu poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem. Tak sformułowany cel [*Krajowa...*, s. 2–3]:

- wskazuje jednoznacznie na podmiot polityki regionalnej – terytorium, rozumiejąc je w sposób funkcjonalny, rozszerzając dotychczasową koncentrację uwagi na regionie traktowanym jako jednostka administracyjnego podziału kraju,
- przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych,
- wskazuje na konieczność wykorzystania w procesie rozwoju obok czynników endogenicznych także zasobów zewnętrznych,
- wskazuje głównych aktorów polityki regionalnej i w tym procesie przydziela główną rolę rządowi i samorządom wojewódzkim,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie na poziomie regionalnym warunków dla osiągnięcia głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności (wynikających między innymi z wyzwań rozwojowych określonych w dokumencie Polska 2030).

W pierwszym przypadku na plan pierwszy wysuwa się decentralizacja funkcji polityki społecznej rozumianej jako przekazanie (części) dotychczasowej polityki społecznej państwa w gestię samorządów i współpraca, w tym zakresie publicznych, podmiotów (czasami rywalizacja o niedostateczne środki w ramach zadań). Drugi zaś kładzie akcent na zmianę filozofii w postrzeganiu przyczyn powstawania nierówności, przy akcentowaniu jego najostrzej wyrażonego syndromu – zjawiska wykluczenia i zastosowania instrumentów polityki do przeciwdziałania mu (wyrównywanie potencjału). Należy podkreślić, że w obydwu podejściach nierówności, a szczególnie ich duże nasilenie, postrzegane są jednakowo, jako zjawiska negatywne. Jednocześnie inaczej postrzegana jest rola władz regionalnych w realizacji polityki spójności, a zwłaszcza rola planowania strategicznego – w tym w zakresie polityki społecznej – w polityce regionalnej. W pierwszym przypadku akcentowane są biurokratyzacja i pasywność, a nawet patronacko-kliencko-dystrybucyjny charakter planowania (ze względu na możliwości dotacji UE). W drugiej sytuacji akcentuje się wieloskalowość w postrzeganiu rozwoju regionalnego, jego dynamikę wewnętrzną oraz „oddolny” kierunek rozwoju w perspektywie „mierzenia się” z wyzwaniami globalizacji coraz intensywniej oddziałującymi na lokalną i regionalną rzeczywistość. Wydaje się, że główną różnicą jest perspektywa spojrzenia na region i akcentowanie w związku z tym różnych aspektów złożonej problematyki rozwoju.

Jak już wspomniano, jednym z najważniejszych zadań samorządu województwa jest strategiczne planowanie rozwoju. Jest ono sprzężone z planowaniem przestrzennym, co nie zawsze jest jednakowo rozumiane przez praktyków i teoretyków. Obligatoryjność tych dokumentów nie tylko nie wyklucza, ale wręcz implikuje powstanie innych dokumentów typu strategicznego. W rezultacie uzyskujemy na poziomie lokalnym wiązkę dokumentów strategicznych. Konieczność jej tworzenia jest związana z procesualnym sposobem programo-

wania rozwoju terytorialnego oraz uruchomieniem tak zwanej oddolnej dynamiki procesów uczenia się organizacji, w tym wypadku władz i społeczności regionalnej. Tak więc praktyką samorządu stało się tworzenie dodatkowych dokumentów strategicznych w wybranych obszarach, na przykład strategii innowacyjności, turystyki, transportu czy innych. Dokumenty te tworzone są jako sektorowe strategie rozwojowe, wspomagające programowanie w istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej kierunkach rozwoju.

Jednym z najczęściej tworzonych dokumentów sektorowych w regionach są strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Zasadniczym powodem tworzenia regionalnych strategii problemów społecznych jest przepis art. 21 Ustawy o pomocy społecznej, który określa, że do zadań własnych realizowanych przez samorząd wojewódzki należy: opracowywanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującą w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami. Przy czym ustawodawca nie użył w tym przypadku sformułowania, że strategia ma stanowić odrębne opracowanie [Przywojska, 2009, s. 25].

Przeprowadzone badania w zakresie oceny jakości tych dokumentów w polskich samorządach wojewódzkich wykazały, że większość (czternaście) samorządów taką strategię posiadało i część z nich w ocenie ekspertów była dobrej jakości [Przywojska, 2009, s. 26]. W odniesieniu do tworzenia tego rodzaju strategii ustawodawca wskazał więc jej istotne elementy: partycypacyjny charakter tworzenia dokumentu oraz jego spójność z dokumentami regionalnymi i powiatowymi. Metoda partycypacyjna jest jedną z zalecanych przy tworzeniu dokumentów strategicznych (obok eksperckiej, konsultacyjnej i menedżerskiej), ale w teoriach rozwoju regionalnego wskazywana jest jako jeden z czynników powodzenia rozwoju. Innym wyróżnikiem tego dokumentu jest zalecana spójność z dokumentami powiatowymi, co jest o tyle wyjątkowe, że gminy i powiaty nie mają obowiązku tworzenia strategii ogólnych, a w wypadku ich posiadania – wiązania ich z dokumentami regionalnymi. Takie uwarunkowanie w odniesieniu do strategii polityki społecznej (SPS) wskazuje na ukierunkowanie ustawodawcy w zakresie współpracy poszczególnych aktorów regionalnej polityki. Włączenie SPS w tak zwaną wiązkę dokumentów regionalnych następuje przez koherencję i prymat strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu w stosunku do omawianej strategii. Drugi z dokumentów regionalnych – plan zagospodarowania przestrzennego (PZPW) jest dokumentem wspomagającym identyfikacji kierunków rozwoju w ujęciu przestrzennym. Prawidłowo sporządzony wspomaga politykę rozwoju, konkretyzując, przez wskazanie optymalnych lokalizacji w przestrzeni fizycznej, jej celów i dzięki temu współtworząc wizję konkurencyjnego terytorium. Dodatkowo uzupełnia wiedzę o środowiskowych uwarunkowaniach terytorium, tworząc podstawy do planowania rozwoju trwałego i zrównoważonego.

### 3. Lubuskie — budowanie regionu konkurencyjnego

Jednym z województw, które powstało w wyniku nowego podziału administracyjnego, jest województwo lubuskie. Siedzibami władz są: Gorzów Wielkopolski – siedziba wojewody, oraz Zielona Góra – siedziba marszałka województwa. Województwo lubuskie jest jednym z najmniejszych i najrzadziej zaludnionych obszarów Polski (72 osoby na 1 km<sup>2</sup>), lecz z dobrze ocenianą jakością dostępności komunikacyjnej i infrastrukturą drogową. Jest to obszar Ziemi Odzyskanych, które po 1945 roku znalazły się w obrębie Polski. Pomimo niewielkiego obszaru są to ziemie o stosunkowo dużym współczynniku urbanizacji (64,12%), oprócz jednak ośrodków regionalnych, które przekroczyły liczbę 100 tysięcy mieszkańców, w obszarze województwa nie ma miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Położenie nadgraniczne województwa, określone jako „problemowe z obszarami wymagającymi wsparcia”, wpływa na specyfikę jego rozwoju.

Przez długi okres granica była czynnikiem wyraźnie niekorzystnym dla rozwoju województwa, ponieważ jej nieprzenikalność oraz ograniczenia w osiedlaniu się w strefie nadgranicznej uniemożliwiały ekonomiczne wykorzystanie korzyści wynikających z położenia regionu [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 50].

Obecnie jednak:

Przedstawione (...) dane wskazują, że województwo lubuskie charakteryzuje się, na tle innych regionów naszego kraju, relatywnie niskim stopniem zróżnicowania wewnętrznego. W przypadku zastosowania miar względnych (np. w przeliczeniu na jednego mieszkańca) oraz trendów rozwojowych, różnice między północną i południową częścią województwa są niewielkie. Nie bez podstaw lubuskie uznawane jest za region o najniższym w skali kraju zróżnicowaniu na poziomie podregionów kategorii NUTS 3 [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 11].

Pomimo to województwo lubuskie w skali powiatów i gmin także jest zróżnicowane, a nawet występują tak zwane obszary problemowe (dokładną ich analizę przedstawiono na przykład w dokumencie *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*).

Województwo aktywnie wykorzystuje możliwości pozyskiwania środków pomocowych już od połowy lat dziewięćdziesiątych minionego wieku, głównie z funduszu PHARE (STRUDER 1 i 2, CBC), ISPA, SAPARD. Pozyskane środki z wymienionych funduszy oraz od 2004 roku z ZPORR, a obecnie LRPO oraz Interreg IV A i B wspierają procesy modernizacji i rozwoju regionu.

Podobnie jak i w innych województwach utworzonych dzięki reformie 1999 roku, jednym z pierwszych obowiązków samorządu było opracowanie strategii rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego. Obydwa dokumenty zostały uchwalone w niedługim czasie i, co ważne, oceniono je jako poprawne

merytorycznie. Z perspektywy można powiedzieć, że spełniły zadanie dokumentów programowych, a wiele ich założeń zostało zrealizowanych. Nowy dokument *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego. Z horyzontem czasowym do 2020 roku* został uchwalony w 2005 roku.

Podobnie jak w dokumencie z 2000 roku cele strategiczne nie obejmują działań i zadań bieżących realizowanych przez instytucje samorządu województwa oraz inne podmioty – zgodnie z ich kompetencjami (administracji rządowej, samorządów gminnych i powiatowych, instytucji regionalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw prywatnych). Podkreślić należy, że w opracowywanych strategiach działowych (branżowych) tego rodzaju działania bywają uwzględnione, z przekonaniem, że skuteczne wykonywanie bieżących zadań sprzyja osiągnięciu celów określonych w bardziej odległym horyzoncie czasowym” [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 66].

W dokumencie wymieniono inne specjalistyczne dokumenty o charakterze strategii sektorowych, które stanowią wiązkę dokumentów planistycznych województwa. Są to: *Strategia zatrudnienia i przeciwdziałania skutkom bezrobocia* – Uchwała XXIII Sesji z 5 marca 2001 roku, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego* – Uchwała XXXVII Sesji z 2 października 2002 roku, *Program ochrony środowiska, Program gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego na lata 2003–2010* – XI/78/2003 z 15 października 2003 roku, *Strategia rozwoju transportu województwa lubuskiego do 2015 roku* – XVI/119/2004 z 22 marca 2004 roku, *Strategia rozwoju kultury województwa lubuskiego* – XX/142/2004 z 28 czerwca 2004 roku, *Lubuska regionalna strategia innowacji* – XXVIII/207/2005 z 11 kwietnia 2005 roku, *Lubuska strategia rozwoju turystyki na lata 2006–2013*, *Strategia polityki społecznej województwa lubuskiego na lata 2005–2013* – ZZIX/212/2005 z 25 kwietnia 2005 roku (SPSWL).

Jak podkreślają autorzy SPSWL:

Podstawą formułowania strategii jest *Diagnoza społeczna województwa lubuskiego* z września 2004 roku, która zdefiniowała problemy społeczne i ich przyczyny, określiła grupy społeczne zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym, a także zasoby infrastruktury społecznej służącej zaspokajaniu potrzeb społecznych, rozwiązywaniu problemów społecznych oraz reintegracji społecznej [SPSWL, 2005, s. 6].

Priorytety są zgodne z rekomendacjami sformułowanymi w następujących dokumentach określających politykę społeczną państwa:

- *Strategia polityki społecznej 2002–2005. Praca i zabezpieczenia społeczne*,
- *Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski do 2010 r.*,
- *Projekt strategii polityki społecznej na lata 2007–2013*.

Podstawowym dokumentem określającym główne kierunki polityki społecznej na obszarze Unii Europejskiej i wpływającym na kształt strategii re-



gionalnej jest Strategia Lizbońska. Po analizie wewnętrznych regionalnych uwarunkowań rozwojowych i zgodnie z wymienionymi wyżej dokumentami krajowymi oraz UE – akcentującymi cztery następujące priorytety prowadzenia polityki społecznej: dostęp do zatrudnienia oraz do środków finansowych, praw, dóbr i usług; zapobieganie ryzyku wykluczenia; pomoc najbardziej zagrożonym; mobilizacja wszystkich właściwych instytucji – za priorytety polityki społecznej województwa uznano: wyrównywanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży, zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin ubogich, objętych bezrobociem, oraz ich integrację ze społeczeństwem, doskonalenie systemu wsparcia społecznego, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego.

Jednocześnie strategia polityki społecznej jest uzupełniona o następujące dokumenty programowe: *Lubuska strategia zatrudnienia i przeciwdziałania skutkom bezrobocia*, *Wojewódzki program integracji społecznej osób niepełnosprawnych*, *Program współpracy województwa lubuskiego z organizacjami pozarządowymi*, *Program kształcenia i szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej w województwie lubuskim na lata 2006–2013*, *Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2007–2011*, *Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii na lata 2006–2010*.

Omawiana strategia jest dokumentem wcześniejszym od znowelizowanej SRWL i chociaż nowelizacja w dużej części nawiązuje do uprzedniego dokumentu, to SPSWL, będąc częścią tego dokumentu, wymaga także aktualizacji. Na rzecz aktualizacji najogólniej przemawia zmieniające się otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne oraz wymóg antycypacji (supletyczności). Dodatkowo pomimo szerokiego udziału partnerów społecznych w pracy nad dokumentem, nie ma w nim odwołań do dokumentów powiatowych, a także do innych dokumentów o tym profilu i problematyce, które samorządy lubuskie (gminy i powiaty) przyjęły i stosują. Powoduje to wysoki poziom uogólnień przyjętych przez autorów, który nie sprzyja ekonomicznie i przestrzennie wyrażonemu programowi interwencji, wynikającemu z asymetrycznej presji wyzwań rozwojowych, a brak konkretyzacji w wymiarze ekonomicznych wskaźników rzutuje na jego programową jakość [Przywojska, 2009, s. 26].

Z punktu widzenia koherencji z innymi dokumentami programowymi samorządu województwa (także z powodów obiektywnych – czasu powstania dokumentu) i przyjętych metodycznych założeń nie ma w nich odniesień do PZPWL, LRPO i innych, mogących wpływać na ocenę, specyficznych, regionalnych zasobów. Zwłaszcza brak powiązania z LRPO rzutuje na postrzeganie zadań i roli samorządu wojewódzkiego w tym obszarze polityki intraregionalnej. Obecnie akcentowane jest:

(...) koordynowanie różnych działań w ramach samorządowych polityk rozwoju, by np. w odniesieniu do aktywizacji ekonomicznej, inkluzji społecznej oraz rewitalizacji zachęcać do ścisłej koordynacji przestrzennej, poszukiwania synergii między działaniami różnych instytucji (w tym pozarządowych) i programów [Krajowa..., 2010, s. 12].

Aby to osiągnąć, można według *Strategii rozwoju województwa lubuskiego*:

We wszystkich tych dziedzinach odpowiedzialne podmioty i ogniwa zaliczane do grona „aktorów sceny regionalnej” winny – we współpracy z samorządem województwa – przygotować odpowiednie dokumenty rangi strategicznej (strategie, programy operacyjne), określające cele i zadania o charakterze rozwojowym, realizowane ze środków publicznych (budżet państwa, budżety samorządowe, budżety agencji rządowych) oraz będące podstawą ubiegania się o środki z budżetu państwa w ramach kontraktów wojewódzkich, a także w ramach nowej polityki spójności UE, w ramach ustawowo określonych zasad montażu finansowego środków publicznych. W znacznej części tych zadań istotnym czynnikiem ich realizacji winno być wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że strategia – wymieniając jako ważne zadania, wykraczające poza ustawowo określone obowiązki samorządu województwa – służyć może ich rozszerzeniu. Takie poszerzenie katalogu kompetencji jest jednocześnie przyjęciem współodpowiedzialności za realizację. Samorząd będzie [wtedy – przyp. aut.] inicjatorem podjęcia prac nad SRWL i dokumentami strategicznymi, wykraczającymi poza jego kompetencje, ale mającymi ważne znaczenie dla osiągnięcia celów głównych i operacyjnych, zdefiniowanych w niniejszym dokumencie [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 67–68].

Należy dodać, że tak sformułowane ujęcie programowania rozwoju może wpłynąć na jego sprawność postulowaną w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, czyli:

Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność), (...) poprzez (...) zwiększenie współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych, a także zwiększenie aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej [*Krajowa...*, 2010, s. 8, 12].

Wspomniane już słabe punkty *Strategii polityki społecznej województwa lubuskiego* można usunąć za pomocą postulowanego w *Strategii Rozwoju* mechanizmu:

Biorąc pod uwagę fakt, że przyjmowane w województwie strategie i programy wieloletnie (strategiczne dokumenty działowe), dotyczące ważnych działań życia społeczno-gospodarczego stanowią integralną część SRWL, ich ocena i proces monitorowania winien być dokonywany w ramach przedstawianego w niniejszym rozdziale [SRWL – przyp. aut.] systemu instytucjonalnego oraz w tych samych terminach. W zależności od przedmiotu tych dokumentów do procesu ich monitorowania będą mogły być włączane inne ogniwa, zgodnie z zapisami stosownych uchwał Sejmiku Województwa Lubuskiego, przyjmujących dokumenty rangi strategicznej [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 73].

Zapewni to realizację podkreślonego w SRWL jako wyzwania rozwojowego – celu formułowanego jako:

(...) poprawa infrastruktury społecznej mającej wpływ zarówno na jakość życia mieszkańców oraz na atrakcyjność inwestycyjną regionu. Tutaj też mieści się potrzeba głębokiej rewitalizacji zasobów mieszkaniowych – niezależnie od źródła pochodzenia środków na ten cel. W zakresie spójności społecznej należy dbać o podniesienie poziomu życia i zapobiegać wykluczeniu społecznemu [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 63].

#### 4. Budowanie partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej

Obecnie toczą się prace nad przygotowaniem strategicznego dokumentu w zakresie wdrażania rozwiązań ekonomii społecznej w województwie.

Według Jerzego Hausnera:

Ekonomia społeczna jest niewątpliwie właściwa dla rozwoju endogenicznego, bazuje bowiem na lokalnych zasobach, rozpoznawanych i mobilizowanych przez lokalnych aktorów. Przy czym ma ona szczególnie znaczenie na obszarach zapaści społeczno-gospodarczej, gdzie nierozwiązane i kumulujące się deficyty społeczne blokują aktywność i rozwój [Hausner, 2010, s. 232].

Specyficzne cechy tego sektora gospodarki, określane jako społeczny cel, autonomiczne zarządzanie, demokratyczne decydowanie, praca nad kapitałem oraz lokalne zakorzenienie – stanowią o jej wysoko ocenianej przydatności w pobudzaniu lokalnych zasobów rozwoju. Na jej przydatność w kreowaniu nowych miejsc pracy powołują się dokumenty krajowe – *Raport Polska 2030* i *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*. W krajach UE najbardziej znanymi modelami w kreowaniu ekonomii społecznej są szwedzki, włoski i hiszpański. Ten ostatni stał się wzorem dla inicjatywy samorządu województwa lubuskiego, który postanowił stworzyć dokument strategiczny – Lubuską Strategię Rozwoju Ekonomii Społecznej (LSRES). Według inicjatorów spełni ona następujące zadania:

- przyczyni się do kształtowania relacji podmiotów sfery publicznej województwa z podmiotami gospodarki społecznej,
- wypracuje zasady podziału pracy pomiędzy administracją a organizacjami pozarządowymi,
- poszerzy platformę współpracy i wymianę doświadczeń pomiędzy organizacjami z innych obszarów terytorialnych,
- włączy we współdziałanie podmioty z różnych sektorów, umożliwiając edukację i promocję rozwoju lokalnego.

Lubuska Strategia Rozwoju Ekonomii Społecznej, jako dokument programowy, będzie zawierać diagnozę istniejącej sytuacji przedsiębiorczości społecznej oraz określać najważniejsze osie rozwoju ekonomii społecznej w województwie. Tym samym w zamierzeniu twórców – Departamentu Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego – będzie stanowić trzon, wokół którego będą budowane i aktualizowane programy. Inicjatywa samorządu województwa jest poparta dużą

aktywnością w pozyskiwaniu partnerów do współpracy. Jednym z głównych jest Fundacja Wzajemnej Pomocy „Barka” z Poznania, która jest koordynatorem ogólnopolskiego projektu systemowego pod nazwą „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” POKL (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) dla obszaru czterech województw. W ramach tworzenia partnerów grupy roboczej oprócz wymienionych zaproszono także przedstawicieli Wojewódzkiego Urzędu Pracy, przedstawicieli Departamentu EFS oraz przedstawicieli regionalnych środowisk akademickich. Stanowią oni trzon interdyscyplinarnego zespołu, który – po cyklu spotkań szkoleniowo-edukacyjnych i konsultacyjnych z przedstawicielami środowisk regionalnych służb społecznych i samorządowych oraz podmiotów gospodarki społecznej, funkcjonujących w regionie – wypracuje model strategii.

Analiza SWOT, poprzedzająca proces sformułowania strategii, została poszerzona o pogłębioną analizę zjawiska wykluczenia w województwie, którą wykonuje zespół naukowców z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Spójność z wiązką regionalnych dokumentów strategicznych zostanie osiągnięta dzięki analizie zasadniczych celów strategii rozwoju województwa oraz innych dokumentów strategicznych. W tym celu wyłoniono te obszary poszczególnych strategii, które mogą wspomóc współpracę i budowanie partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej. Na przykład w zakresie powiązań *Lubuskiej regionalnej strategii innowacji* z tworzonym dokumentem może to być działanie na rzecz współpracy środowisk biznesu w ramach społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, a w zakresie powiązań z *Lubuską strategią rozwoju turystyki* mogą to być konkretne przedsięwzięcia z obszaru usług turystycznych, jako pomysł na działalność spółdzielni socjalnych itp. Jednocześnie oprócz koherencji z wiązką dokumentów strategicznych samorządu województwa dokonano analizy planów i strategii polityki społecznej regionu. Jednym z istotnych elementów tworzenia strategii wojewódzkiej była także analiza dokumentów samorządów szczebla powiatowego i gminnego w celu określenia zasobów i potrzeb terytorium. Oprócz dokumentów z zakresu szeroko rozumianej sfery polityki społecznej samorządów zwrócono uwagę na inne dokumenty, które mogą stać się podstawą partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej jak na przykład Lokalne Plany Rewitalizacji.

Istotnym elementem powodzenia przyszłych działań na rzecz ekonomii społecznej w regionie jest budowanie partnerstwa lokalnego w lokalnych środowiskach. Rola ścisłej współpracy jest związana z misją przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej:

Oparcie działalności przedsiębiorstw społecznych na zasobach powiązanych z lokalnymi społecznościami angażuje i aktywizuje te społeczności [Baran, 2008, s. 33].

Partnerstwa lokalne w lubuskim w założeniu współpracują z działaniami tworzonego systemu instytucjonalnego w postaci centrów integracji społecznej (CIS), które pracują z osobami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji i wykluczonymi ze społeczności lokalnej, dostarczając im profesjonalnego wsparcia i doradztwa. Szczególnie istotną rolę mają do odegrania CIS-y w środowiskach

problemowych z wysokim wskaźnikiem długotrwałego bezrobocia i wykluczenia. W regionie obecnie takimi obszarami są środowiska popegeerowskich wsi.

Tworzenie strategii na poziomie samorządu województwa stwarza szansę dla rozwoju ekonomii społecznej ze względu na jej umiejscowienie w strukturze wojewódzkiej wspólnoty samorządowej, która jest identyfikowana z autorytetem, sprawnością zarządzania, koordynującą i aktywizującą funkcją w regionalnej społeczności. Jednocześnie udział wojewódzkich instytucji polityki społecznej (WUP, PUP i in.) pozwala na pełne współdziałanie władz publicznych województwa w projektowaniu strategii ekonomii społecznej. Udział partnerów z organizacji pozarządowych w tym przedsięwzięciu stwarza szansę na utworzenie kolejnego obszaru współdziałania pomiędzy organizacjami różnych sektorów, a dodatkowo wzmocnienie tych działań uczestnictwem sfery biznesu wnoszącego do projektu doświadczenie i kompetencje znacznie urealnia powodzenie podejmowanych przedsięwzięć, szczególnie w zakresie przedsiębiorstw społecznych (w tym spółdzielni socjalnych). *Lubuska strategia rozwoju ekonomii społecznej* postrzega jako zasadniczą rolę tych organizacji w ekonomii społecznej. Zwłaszcza potencjał przedsiębiorczości w połączeniu z celami społecznymi jest podstawą dla integracyjnej roli, jaką w założeniu odgrywają one w społeczności lokalnej i w rezultacie wpływają na wzmocnianie kapitału społecznego w regionie. Cechy, które zostały wskazane jako komponenty przedsiębiorstwa społecznego, to:

- wytwarzanie produktów lub usług wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności,
- ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej,
- podporządkowanie stosunków własnościowych służących interesom interesariuszy,
- kultura zarządzania osadzona na partnerstwie i partycypacji,
- demokratyczna kontrola ze strony interesariuszy,
- wytworzona nadwyżka i skumulowany kapitał nie są przywłaszczane indywidualnie, lecz służą wypełnieniu określonej misji społecznej [Hausner, 2008, s. 13].

Autorzy opracowania podkreślają, że przedsiębiorstwa społeczne bazują na kapitale społecznym, a

(...) ich rozwój jest determinowany przez zinstytucjonalizowaną współpracę z wieloma różnego rodzaju podmiotami: publicznymi, prywatnymi i społecznymi. Taka współpraca ma ułatwiać realizację misji i pozwala na przezwyciężenie specyficznych deficytów przedsiębiorstw społecznych [Hausner, 2008, s. 14].

W województwie lubuskim działają już takie organizacje, a promocja ich osiągnięć jest jednym z planowanych obszarów działań w implementacji strategii. Promowanie dobrych praktyk krajowych i zagranicznych jest niezbędnym

działaniem, podejmowanym także na obecnym etapie w ramach konferencji organizowanych przez Urząd Marszałkowski.

W procesie pracy nad strategią zwraca się uwagę na etapy jej monitorowania i ewaluacji. Wstępnie zespół projektowy planuje coroczną ocenę postępów realizacji strategii. Prace nad dokumentem są poprzedzone szkoleniami dla pracowników socjalnych sektora publicznego województwa, na których zdobywają oni niezbędną wiedzę z zakresu ekonomii społecznej i które jednocześnie pozwalają na wymianę doświadczeń i identyfikację potrzeb w tym zakresie.

#### 4. Podsumowanie

Nowoczesne koncepcje rozwoju regionalnego próbują pogodzić pozornie przeciwnostawne interesy rozwojowe – zarówno te wzmacniające potencjał konkurencyjny regionów w skali krajowej i międzynarodowej, jak i te związane z niedopuszczeniem do nadmiernych i społecznie oraz politycznie nieakceptowanych różnicowań między- i wewnątrzregionalnych. Przełożenie uwarunkowań teoretycznych na praktyczne działania jest wyzwaniem dla władz regionalnych, które wzbogacają swoje instrumentarium organizacyjne i zarządcze o praktyki często innowacyjne, wynikające z uczenia się. Te trendy są zauważalne także w polskich samorządach, na przykład w pracach z zakresu planowania strategicznego. Objęcie tym instrumentem działań z obszaru polityki społecznej w ujęciu regionalnym jest spowodowane dążeniem do sprostania wyzwaniom globalizacji, które może nastąpić przez politykę ukierunkowaną na wzrost konkurencyjności regionu. Zbyt duże rozpiętości w rozwoju w terytorium nie sprzyjają tym procesom, w związku z tym dążenie do spójności jest naturalnym kierunkiem w tym zakresie. Jest to jednak proces uwarunkowany innym spojrzeniem na rolę władz publicznych w wyrównywaniu różnic. Przede wszystkim chodzi o usuwanie barier i przeszkód w postaci równego dostępu do zasobów, które stanowią podstawę do rozwoju, a nie redystrybucję środków materialnych. Aby sprostać tym warunkom, samorządy muszą poznać uwarunkowania i potencjał swojego terytorium oraz wybrać, w zależności od uwarunkowań, najwłaściwsze drogi. W tym procesie współpraca zarówno w zakresie wytyczania, jak i wdrażania i oceny wyników, ma istotne znaczenie. Wojewódzki samorząd ciągle jeszcze tworzy instrumenty realizacji polityk rozwojowych. Rozumienie tego wymiaru wspólnoty wymaga czasu i doświadczenia. Województwo lubuskie kreuje swoje otoczenie, korzystając z instrumentów już sprawdzonych w postaci planowania strategicznego, a także ciągle doskonaląc w tym zakresie swoje praktyki. Poprawy również wymaga proces iteracji planów różnych sektorów (gospodarczego, społecznego itd.) pod względem strategicznego planowania. Wzmocnienia wymaga też komunikacja, która powinna obejmować proces planowania, realizacji (implementacji) oraz ewaluacji. Samorząd województwa lubuskiego może skorzystać z metody zintegrowanego zarządzania, która wspomaga procesy zarządzania w skali regionalnej.

## Literatura

- Baran G. (2008), *Wybrane sposoby rozwiązywania ważnych problemów i kwestii społecznych*, [w:] G.Praweńska-Skrzypek (red.), *Rozwój przez partnerstwo*, Wydawnictwo UJ, Kraków
- Churski P. (2004), *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Wydawnictwo Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, UAM w Poznaniu.
- Hausner J. (red.) (2008), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (2010), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (dostęp: 25.05.2010).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Synteza, Warszawa, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (dostęp: 15.08.2010).
- Kryk B., Włodarczyk-Spiewak K. (2010), *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, Szczecin, [www.mikro.univ](http://www.mikro.univ). (dostęp: 15.06.2010).
- Parysek J.J. (2008), *Polityka regionalna i planowanie regionalne w Polsce*, [w:] T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Biuletyn, Zeszyt 237, PAN KPZK, Warszawa.
- Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Przywojska K. (2009), *Planistyczne i programowe funkcje samorządu terytorialnego – fasada czy realne oddziaływanie*, [w:] „Polityka społeczna. Samorząd terytorialny w realizacji zadań polityki społecznej”, nr 428, 429, Warszawa XI/XII.
- Stachowiak K. (2008), *Podejście instytucjonalne w geografii ekonomicznej i badaniach regionalnych*, [w:] T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Biuletyn. Zeszyt 237, PAN KPZK, Warszawa.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubuskiego na lata 2005–2013* (2005), Zarząd Województwa, [www.lubuskie.pl](http://www.lubuskie.pl) (dostęp: 6.06.2010).
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego z horyzontem czasowym do 2020 roku* (2005), Zarząd Województwa, [www.lubuskie.pl](http://www.lubuskie.pl) (dostęp: 6.06.2010).
- Właźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.





*Urszula Kobylińska*  
Politechnika Białostocka

## INICJATYWY LOKALNE NA RZECZ POPRAWY JAKOŚCI ŻYCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH PODLASIA — FORMY WSPARCIA

### Streszczenie

W artykule skupiono się na zagadnieniu jakości życia na obszarach wiejskich, mając na uwadze możliwe działania podejmowane na szczeblu lokalnym, poprawiające poziom satysfakcji z życia na wsi. Obszarem dociekań stał się region podlaski, który jest jednym z typowo rolniczych obszarów kraju. W artykule dokonano przeglądu definicji jakości życia, przybliżono zmienne kształtujące jakość życia, wskazano na podejmowane inicjatywy badawcze w obszarze jakości życia, zarówno na świecie, jak i w Polsce. W dalszych fragmentach pracy skupiono się na wynikach badań jakości życia w woj. podlaskim, wskazano słabe i mocne strony jakości życia w tym regionie oraz zdiagnozowano przyczyny zastanego stanu rzeczy. Szczególną uwagę zwrócono na obszary wiejskie, które w badaniach jakości życia na tle innych obszarów kraju prezentują się źle. W końcowej części artykułu zanalizowano dostępne instrumentarium wsparcia finansowego, otrzymywanego w postaci programów pomocowych zorientowanych na poprawę jakości życia w woj. podlaskim.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, obiektywna i subiektywna jakość życia, badania jakości życia, PROW, EFRROW.

### Summary

The author of the article focuses on the subject of the quality of life within rural areas. She presents possible actions that might be undertaken at the local levels in order to improve the satisfaction of life in the country. The main area of the presented research concerns the Podlasie region, a typical agricultural part of the country. The author of the article analyses the definition of the quality of life and presents the variables shaping it, as well as focuses on the research initiatives within the area of the quality of life in Poland and other counties. The article demonstrates results of the research in the area of quality of life in Podlasie region, indicates its weak and strong sides, and examines the causes of the current states of affairs. At the end of the article, the author analyses instruments of financial support form UE funds dedicated to improvement of quality of life in Podlasie region.

**Keywords:** quality of life, objective and subject quality of life, quality of life researches, PROW, EFRROW

## Wprowadzenie

Badania w obszarze jakości życia mieszkańców miast i gmin coraz częściej są prowadzone przez badaczy z różnych dziedzin oraz różne ośrodki naukowe w Polsce. Zasadność prowadzenia tego typu analiz wynika zarówno z punktu widzenia mieszkańców, dla których jakość życia stanowi coraz ważniejszy aspekt ich bytu, jak i dla władz samorządowych, które chcąc poprawiać zadowolenie mieszkańców z życia w konkretnej jednostce, najpierw muszą zdiagnozować obszary, które w tym zakresie są dla mieszkańców najistotniejsze.

Projekty związane z badaniem jakości życia są realizowane w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, między innymi na obszarze USA, Wielkiej Brytanii, Australii, a także w Polsce. W ciągu ostatnich kilku lat, zarówno na świecie, jak i w Polsce, powstały inicjatywy mające na celu badanie jakości życia lub zagadnień pośrednio związanych z tym tematem. Można tutaj wymienić takie opracowania, jak:

- 1) Badanie jakości życia w miastach europejskich w ramach programu Urban Audit.
- 2) Badanie silnych społeczności (w Wielkiej Brytanii).
- 3) Pomiar siły wspólnoty (w Australii).
- 4) Badania jakości życia w 12 wybranych miastach Nowej Zelandii.
- 5) Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków (badanie w cyklach dwuletnich od 2000 r.).
- 6) Badanie jakości życia mieszkańców Poznania.
- 7) Badanie poziomu zadowolenia mieszkańców z życia w Sopocie.
- 8) Badanie opinii mieszkańców Gliwic o stanie miasta, warunkach życia oraz oczekiwaniach wobec władz miejskich [Rogała, 2009, s. 20].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę także na badania jakości życia realizowane w Unii Europejskiej (np. Europejskie Badania Jakości Życia, czy badania warunków życia ludności w ramach projektu EU-SILC). Analiza raportów z tych badań wykazuje zróżnicowanie sposobów badania jakości życia. W zależności od celu badania i podmiotu projektującego badania stosowane są odmienne metody zbierania informacji oraz położony jest nacisk na różne aspekty jakości życia.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych aspektów jakości życia w województwie podlaskim oraz prezentacja form wsparcia udzielanych przez instytucje unijne dla poprawy jakości życia. Autorka w poniższym artykule skupia się na analizie priorytetów i instrumentach poprawy jakości życia w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich.

## Sposoby definiowania jakości życia

Wiedza o poziomie życia jest istotna, ponieważ w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego, przemian cywilizacyjno-kulturowych zmieniają się wzorce

postępowania konsumentów i oczekiwania wobec konsumowanych produktów. Badaniom podlegają różne aspekty tych zmian, takie jak: stopa życiowa, poziom życia, warunki bytu, standard życia czy też dobrobyt, które wskazują na ich ścisły związek z jakością życia.

Jedna z definicji jakości życia mówi, iż

(...) jakość życia to stan satysfakcji, szczęścia, zadowolenia płynący z całokształtu egzystencji, czyli: korzystania ze środowiska przyrodniczego, dobrego stanu zdrowia, pomysłowości w życiu, pozycji społecznej, dobrobytu oraz konsumpcji [Bywalec, Rudnicki, 1999, s. 27–29].

Jednak pomimo wielu starań badaczy podejmowanych w celu sprecyzowania definicji jakości życia nie udało się ostatecznie doprowadzić do zadowalającego stopnia uporządkowania terminologicznego. Wciąż na przykład nie zostały jasno określone relacje pomiędzy takimi terminami, jak jakość życia, warunki życia, poziom życia, sposób życia czy styl życia. Dlatego pojęcia te bywają niewłaściwie interpretowane i błędnie stosowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że jakość życia jest zagadnieniem o bardzo szerokim zakresie pojęciowym (por. np. [Rogała, 2009]).

Według wybitnego badacza tej problematyki, Romualda Kolmana, jakość życia może być określana jako

- stopień zaspokojenia potrzeb duchowych i materialnych człowieka;
- stopień spełnienia wymagań określający poziom materialnego oraz duchowego bytu jednostek i całego społeczeństwa;
- stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacjach codziennego życia jednostek i społeczności [Kolman, 2000, s. 2–3].

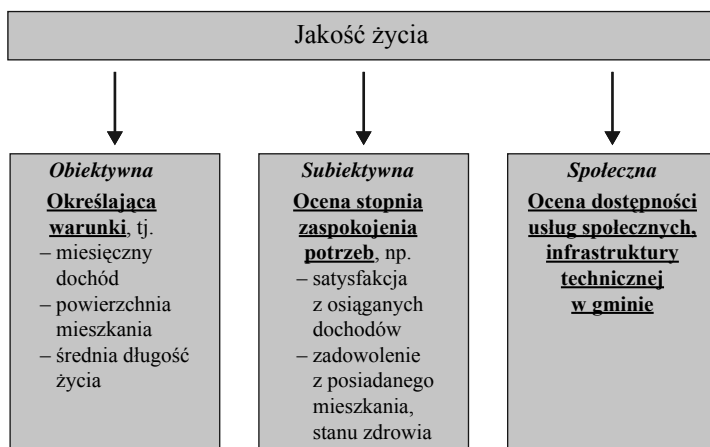
Większość badaczy wskazuje, że jakość życia powinna być rozpatrywana wieloaspektowo oraz wielowątkowo, składają się na nią bowiem zarówno warunki życia, jak i indywidualne zadowolenie z poziomu życia.

Na podstawie różnorodnych definicji w kategorii „jakość życia” wyróżnia się pewne stałe elementy, takie jak: czynniki obiektywne oraz czynniki subiektywne. Pierwsze z nich opierają się na założeniu, że jakość życia to obiektywne warunki życia ludzi, mierzone za pomocą obiektywnych zmiennych. Z kolei subiektywne ujęcie „utożsamia jakość życia z satysfakcją, jaką czerpią ludzie z różnych sfer swojego życia [Bogucki, 2003].

**Obiektywna jakość życia** jest zbliżona znaczeniowo do pojęcia **warunków życia** (lub **poziomu życia**), które oznaczają całokształt obiektywnych warunków o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo (grupy społeczne, gospodarstwa domowe i jednostki). Wiążą się one głównie z: (1) kondycją materialną, (2) zabezpieczeniem egzystencjalnym, i (3) zabezpieczeniem środowiskowym życia jednostek. Określając obiektywną jakość życia, wykorzystuje się zwykle dane dostępne w ramach statystyki publicznej. Jako przykłady miar z tego zakresu można wskazać średnią długość życia, dochody miesięczne oraz powierzchnię mieszkania.

**Subiektywna jakość życia** to ocena stopnia zaspokojenia potrzeb. Choć w literaturze jest wiele różnych definicji tej kategorii, to istnieje między nimi pewne

podobieństwo. Polega ono na subiektywnym postrzeganiu własnego życia w ramach określonego systemu wartości i w określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych. Jako przykłady miar z tego zakresu można wskazać zadowolenie ze stanu zdrowia, uzyskiwanych dochodów, własnej sytuacji mieszkaniowej [Borys, Rogala, 2008].



Rysunek 1. Różne wymiary jakości życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Borys, Rogala, 2008, s. 13–14; Kędzior, 2003, s. 15–16].

W statystyce społecznej ostatnich lat wyraźną tendencją staje się przypisywanie coraz większego znaczenia wskaźnikom subiektywnym. Uważa się bowiem, że wskaźniki obiektywne obejmują stosunkowo wąski zakres zjawisk rzutuujących na stopień zadowolenia z życia (por. np. [Bogucki, 2003, s. 22]).

Zenon Kędzior, obok czynników obiektywnych oraz subiektywnych, rozpatruje jakość życia w kategoriach czynników społecznych (rys. 1). O ile czynniki obiektywne najczęściej odzwierciedlają dobrobyt materialny, czynniki społeczne mierzone są za pomocą usług społecznych i dostępnej infrastruktury, w ramach zaś czynników subiektywnych przedstawia się satysfakcję, zadowolenie i szczęście [Kędzior, 2003, s. 15–16].

Marek Bugdol przypomina dodatkowo (cytując Davida Swaina i Danielle Hollar) o dwóch wskaźnikach ważnych dla badania jakości życia: ekologicznych i benchmarkingowych. Wskaźniki ekologiczne (*sustainability indicators*) obejmują czynniki związane z zapewnieniem odpowiednich warunków środowiskowych na danym obszarze. Z kolei wskaźniki benchmarkingowe obejmują wskaźniki porównawcze, na przykład dotyczące warunków życia mieszkańców [Bugdol, 2008].

Cytowany autor stwierdza ponadto, że nie wszystkie wskaźniki mogą być stosowane do pomiaru jakości życia mieszkańców miast, powiatów i że w doborze wskaźników należy uwzględniać cele badawcze. Według niego jakość życia można badać dwutorowo: bez uwzględniania podmiotów wpływających na tę

jakość oraz biorąc pod uwagę wskaźniki, na które lokalna administracja ma wpływ. W tym drugim przypadku wśród czynników ważnych dla oceny jakości życia na poziomie lokalnym znajdują się takie zmienne, jak: jakość usług kulturowych i edukacyjnych, funkcjonowanie placówek służby zdrowia i ośrodków sportowo-rekreacyjnych, poziom bezpieczeństwa, jakość usług administracyjnych i technicznych, system informacji miejskiej, rozwój infrastruktury [Bugdol, 2008].

Analizując wyniki badań na temat jakości życia, prowadzone przez polskich badaczy, można zauważyć, że na jakość życia na danym obszarze duży wpływ ma zarówno jakość świadczonych usług publicznych, jak i wiele **czynników niezależnych** od decyzji podejmowanych przez władze regionu, takich jak na przykład położenie geopolityczne, ukształtowanie przestrzenne, zaszczości historyczne czy wieloletnie niedoinwestowanie. Czynniki te szczególnie niekorzystnie oddziałują na poziom jakości życia w regionach wschodniej Polski, która ze względu na liczne uwarunkowania kulturowe, historyczne i ekonomiczne wykazuje się mniejszą dynamiką działań w zakresie poprawy jakości życia. Niewątpliwie wysoka jakość życia mieszkańców wschodniej Polski w ogólnych celach rozwoju miast i gmin tego regionu powinna być priorytetem. Byłaby ona *de facto* wynikiem działań i inicjatyw podejmowanych przez władze samorządowe oraz skuteczności w zabieganiu o fundusze potrzebne na finansowanie szeregu inwestycji prorozwojowych.

## Badania jakości życia

W ostatnich latach jest zauważalna większa aktywność instytucji europejskich w badaniach jakości życia obejmujących głównie ośrodki miejskie. Na uwagę zasługują między innymi badania zlecone przez Komisję Europejską pod nazwą *Perception survey on quality of life in European cities*. Ostatnie takie badanie zrealizowano w 2009 roku; obejmowało ono 75 miast krajów Unii Europejskiej, a dodatkowo także Chorwację i Turcję. W badaniach jakości życia, zrealizowanych przez firmę Mercer, ukazał się ogólnoświatowy ranking, w którym sklasyfikowano miasta pod względem jakości życia mieszkańców i w których czołówkę zdominowały miasta europejskie [Jakość..., 2010].

W najnowszym rankingu rozwoju społecznego Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Polska uplasowała się na 41. pozycji pod względem jakości życia [Przekraczając..., 2009]. W raportach UNDP co roku jest publikowany wskaźnik HDI (*Human Development Index*), który pokazuje, w jakich dziedzinach mieszkańcy danego kraju potrzebują wsparcia. Wśród czynników wpływających na pozycję kraju w rankingu znajdują się takie zmienne, jak: PKB na jednego mieszkańca, współczynnik skolaryzacji, współczynnik alfabetyzacji, średnia oczekiwana długość życia. Polska znajduje się w gronie kilkudziesięciu państw najlepiej rozwiniętych na świecie, jest na 41. pozycji i z roku na rok notuje coraz wyższą pozycję. Z badań wynika, że Polska rozwija

się szybciej niż Słowacja, Litwa czy Chorwacja, natomiast szybciej od Polski rozwijała się gospodarka estońska [Szczyciński, 2009].

W Polsce pionierskim przedsięwzięciem mającym na celu poprawę jakości usług świadczonych na szczeblu lokalnym był monitoring usług publicznych (tzw. System Analiz Samorządowych). Jest to przedsięwzięcie Związku Miast Polskich realizowane od 1999 roku, początkowo ze wsparciem ekspercko-finansowym USAID (United States Agency for International Development), następnie przez wiele lat z własnych środków ZMP, a od połowy 2007 roku ze wsparciem dotacji UKIE (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. To w zasadzie jedyny do dziś kompleksowy system monitoringu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jest to jednocześnie system benchmarkingu usług publicznych świadczonych przez JST między innymi w zakresie:

- podstawowych parametrów dostarczanych usług – w ujęciu porównawczym (standardy),
- stanu rozwoju jednostki samorządu z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań, na przykład finansowych czy demograficznych.

Monitoringiem aktualnie jest objętych sześć sektorów usług zgodnie z podziałem na:

- usługi społeczne – obejmujące kulturę, pomoc społeczną, oświatę,
- usługi techniczne – obejmujące transport (drogownictwo, transport publiczny), gospodarkę komunalną, komunalną gospodarkę mieszkaniową.

Metodologia badań i szczegółowe wskaźniki są przygotowywane przez ekspertów Systemu Analiz Samorządowych SAS odpowiadających za dany sektor usług. Po każdym sezonie badawczym aktualizowane są definicje i instrukcja wypełniania kwestionariuszy on-line. Na podstawie danych uzyskanych za dany rok eksperci sporządzają raporty zbiorcze ukazujące aktualne tendencje i zjawiska zaobserwowane w danym sektorze na tle lat poprzednich (pojawiają się one z końcem roku)<sup>1</sup>.

Tadeusz Borys wraz ze współpracownikami opracował na potrzeby SAS szczegółowy wykaz wskaźników zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>. Są one narzędziem informacyjno-diagnostycznym, ułatwiającym ocenę i zarządzanie sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Są one także użyteczne w sporządzaniu i aktualizowaniu strategii rozwojowych jednostek samorządu, w tym strategii sektorowych, oraz studiów wykonalności projektów przygotowywanych do finansowania ze środków Unii

---

<sup>1</sup> Do chwili obecnej System Analiz Samorządowych (SAS) jest jedynym systemem monitoringu jakości zarządzania (koszty i wyniki) lokalnymi zadaniami publicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. System został wypracowany przez Związek Miast Polskich, ale od 2008 roku w jego rozwój włączył się Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP.

<sup>2</sup> Podstawy teoretyczne tego podejścia sformułowane zostały przez prof. Tadeusza Borysa (por. m.in.: [Borys, 2005]). Dla celów SAS koncepcja ta została dopracowana w latach 2007–2008 (patrz: raporty prof. Tadeusza Borysa, dostępne na stronie internetowej SAS [www.sas.zmp.poznan.pl](http://www.sas.zmp.poznan.pl) w zakładce Opracowania eksperckie, zawierające pełną listę wskaźników, oraz [Borys, 2008]).

Europejskiej. Ich zmiana w czasie, w zestawieniu ze zmianami w innych podobnych samorządach, pozwala na monitoring procesów i programów rozwojowych realizowanych w danej jednostce samorządu. System gromadzi i udostępnia dane własne i pomaga w analizie danych pochodzących ze statystyki publicznej. Badania opinii mieszkańców na temat jakości życia każdy samorząd musi przeprowadzać sam i robić to cyklicznie.

Jednym z pierwszych projektów w zakresie monitorowania jakości życia w polskich miastach było akademickie badanie opinii publicznej, realizowane w Poznaniu, na temat wizji, strategii rozwoju i określania potrzeb mieszkańców. Od 2001 roku Centrum Badań Jakości Życia przy UAM w Poznaniu na zlecenie władz miasta prowadzi systematyczne badania ankietowe na temat różnych aspektów życia. Jest to forma komunikacji z mieszkańcami, która umożliwia władzom lokalnym poznanie potrzeb obywateli oraz dostosowanie decyzji do ich oczekiwań.

Jak zauważa Barbara Fedyszak-Radziejowska (za: [Heffner, 2007]), zamożność państw, narodów i społeczeństw poznaje się nie po wystroju głównych ulic stolicy i największych miast, lecz przejeżdżając przez wsie i małe miasteczka. Bogactwo miast i ubóstwo wsi nie świadczą dobrze ani o państwie, ani o społeczeństwie, które na takie dysproporcje się godzi [Fedyszak-Radziejowska, 2009]. W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce, zarówno dzięki licznym działaniom mającym zmniejszać stopniowo dystans rozwojowy do „starych” krajów członkowskich UE, jak i dzięki pracom naukowo-badawczym prowadzonym w tym obszarze, wyraźnie zaznaczały się dwa zasadnicze elementy warunkujące rozwój współczesnych obszarów wiejskich. Krystian Heffner [2007] określa je jako gospodarczą dywersyfikację obszarów wiejskich, związaną z przemianami strukturalnymi oraz nie mniej istotną aktywizację społeczności lokalnych, która zmierza do wzmocnienia kapitału ludzkiego i przede wszystkim kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Inni autorzy określają to jako konieczność współdziałania „wsparcia zewnętrznego” (środków finansowych na twarde inwestycje, transfer tzw. *know-how*) z aktywnością społeczności lokalnych, zdolnych do tworzenia stabilnych instytucji zarządzających kierunkami przemian (samorządu, organizacji pozarządowych itp.).

Analizując polskie opracowania badań jakości życia, można zauważyć, że zawierają one analizy przede wszystkim ośrodków miejskich, z jednoczesnym zaniedbaniem obszarów wiejskich, znacznie zróżnicowanych pod wieloma względami w zależności od regionu kraju. Niewystarczająca uwaga badaczy w zakresie jakości życia na wsi w dużym stopniu zwiększa dystans obszarów słabo zurbanizowanych w stosunku do dużych ośrodków miejskich. Polska jest krajem, w którym duża część terenów jest położona poza granicami administracyjnymi miast, co oznacza, że przeważają gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie. Mają one duże znaczenie z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego oraz środowiskowego. Jednocześnie można zauważyć wiele problemów ograniczających satysfakcję z życia na wsi, których rozwiązanie w dużym stopniu zależy od czynników leżących w gestii władz gminnych.

## Województwo podlaskie w badaniach jakości życia

Analizując raport z badania jakości życia pod nazwą *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*<sup>3</sup>, należy odnotować, że województwo podlaskie wypadło nie najlepiej na tle kraju pod różnym względem. Na przykład w kategorii ogólna jakość życia – mierzonej między innymi wysokością zarobków, wykształceniem, dostępem do internetu, ogólnym poczuciem zadowolenia z siebie, stanem zdrowia czy poczuciem bezpieczeństwa – na 16 województw mieszkańcy Podlasia zajmują 13. pozycję.

Stolica Podlasia – Białystok – wśród przebadanych 36 miast zajmuje 32. pozycję. Najlepiej pod względem jakości życia egzystuje się w Opolu i Warszawie.

Raport *Diagnoza społeczna* wykazał, że pogłębiają się różnice pomiędzy stolicą województwa a resztą regionu. Można to interpretować różnie, ale raczej nie jest to tendencja pesymistyczna, ponieważ dzięki niej województwo podlaskie może zatem zaferować zarówno nieźle cywilizacyjnie rozwiniętą stolicę z dużymi przedsiębiorstwami, bogatym zapleczem kulturalnym, jak i spokojną prowincję z życzliwymi ludźmi.

Mieszkańcy Podlasia nie sytuują się wysoko w kategorii „dobrobyt materialny”. Z socjologicznych statystyk wynika, że tu również, jako województwo, Podlasie plasuje się na 13. pozycji. Gorszą sytuację w tym zakresie odnotowano tylko w województwie lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Pocięszające jest natomiast, że dysproporcje pomiędzy dochodami mężczyzn i kobiet wynoszą na Podlasiu 24% i jest to jedna z najmniejszych różnic w kraju (mniejsze zanotowano tylko w województwach łódzkim i mazowieckim).

Autorzy *Diagnozy społecznej* byli też ciekawi, jak wygląda zróżnicowanie między województwami pod względem wykształcenia mieszkańców, znajomości języków obcych, posiadania prawa jazdy, dostępu do internetu, laptopa czy choćby telefonu komórkowego i telewizji kablowej. Tu jest lepiej, bo na 16 województw Podlasie znalazło się na dziesiątej pozycji. Białystok natomiast – w skali 36 miast – zajmuje 12. pozycję, wyprzedzając między innymi Wrocław, Zieloną Górę, Łódź. Przeglądając dane odnoszące się do kondycji psychicznej mieszkańców naszego regionu, należy odnotować, że Podlasianie są najmniej zadowoleni z życia – zajmują ostatnią pozycję, w zakresie odporności na stres, jaki dopada ich w pracy, w urzędach czy przy wychowywaniu dzieci, plasują się w połowie rankingu.

Całkiem wysoko (6. pozycja) województwo podlaskie znalazło się pod względem kapitału społecznego, czyli aktywności na rzecz lokalnego środowiska, udziału w wyborach samorządowych czy przynależności do różnych organizacji. Poziom kapitału społecznego jest pod wieloma względami ważniejszy od cho-

---

<sup>3</sup> Diagnoza społeczna Polski to największe i najbardziej miarodajne badanie społeczeństwa, jakie od 2000 roku cyklicznie co dwa lata przeprowadzane są w Polsce. Ostatnie badanie przeprowadzone było na przełomie marca i kwietnia 2009 roku, na próbie ponad 26 tysięcy Polaków z 36 miast. Koordynatorem badania jest wybitny socjolog prof. Janusz Czapiński.



ciażby dobrostanu, ponieważ świadczy o jakości więzi społecznych, umiejętności samoorganizowania i o wspólnotowości.

W narodowym planie rozwoju za lata 2004–2006 wskazano na czynniki hamujące rozwój województwa podlaskiego, którymi są przede wszystkim: mało efektywna struktura zatrudnienia, niski poziom rozwoju usług i przemysłu, niewystarczająca jakość zasobów ludzkich (w tym niewielka przedsiębiorczość) oraz niski wskaźnik urbanizacji i zaangażowania kapitału zagranicznego. Ponadto wskazano w tym dokumencie, że jest to jeden z regionów najslabiej wyposażonych w infrastrukturę techniczną (wodociągi, kanalizację, sieć drogową i kolejową itp.).

Peryferyjność Podlasia wynika z jego położenia geopolitycznego, ale także z zaszłości historycznych, kulturowych, wieloletniego niedoinwestowania, co w rezultacie doprowadziło do powstania piętrzących się zaległości w rozwoju gospodarczo-społecznym oraz spowodowało oddalenie od głównych decyzji związanych ze sprawami kraju i od głównego nurtu wydarzeń. Poza niewystarczającym stanem szlaków komunikacyjnych braki występują w dostępie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Problem ten dotyczy zwłaszcza terenów wiejskich, których w tym regionie kraju jest dużo. Podlaskie jest jednakże obszarem o dużym stopniu czystości środowiska naturalnego. Jest to region najbardziej zróżnicowany pod względem etnicznym w kraju – wielokulturowy i wielonarodowościowy.

## Formy wsparcia na rzecz poprawy jakości życia na Podlasiu

Do podstawowych zadań gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę i wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Poziom rozwoju oraz stan techniczny infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a także organizacja gospodarki odpadami w danej jednostce w istotny sposób wpływa na poziom życia jej mieszkańców, w szczególności na obszarach gmin wiejskich, gdzie szczególnie są odczuwalne braki w tym zakresie. Działalność władz lokalnych, w tym świadczenie usług komunalnych, jest ich wkładem w **rozwój społeczności lokalnej**. Realizując zadania, samorząd tworzy warunki instytucjonalne dla harmonijnego rozwoju społecznego, gospodarczego oraz utrzymania równowagi środowiskowej w gminie. Jest oczywiście wiele innych czynników wpływających na rozwój lokalny i warunki życia mieszkańców (np. ogólna sytuacja gospodarcza, warunki środowiska naturalnego), ale znajdują się one poza kontrolą władz samorządowych.

Współczesny rozwój obszarów wiejskich jest pojęciem złożonym, obejmującym wiele płaszczyzn życia społeczno-gospodarczego wpływających na standard i jakość życia mieszkańców wsi. Obecnie obszary wiejskie nie są już po-

strzegane wyłącznie przez pryzmat problemów rolnictwa, dostrzega się również ich inne, bardzo istotne funkcje, takie jak: zachowanie środowiska naturalnego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, a także sposób wypoczywania, uprawiania turystyki czy – coraz częściej – atrakcyjne miejsce zamieszkania [Maryś, 2008].

Na obszarach wiejskich występują znaczne rozbieżności regionalne w zakresie infrastruktury technicznej, przy czym najniższy poziom rozwoju odnotowuje się w województwach północno-wschodnich. W dokumentach strategicznych (*Strategia rozwoju kraju na lata 2007–2015* czy *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020*) jednym z **priorytetów** jest m.in. rozwój i wsparcie dla obszarów wiejskich szczególnie w tych regionach, gdzie udział zatrudnionych w rolnictwie jest większy niż na innych obszarach. Przedstawione priorytety będą realizowane przez działania regulacyjne, decyzyjne i wdrożeniowe władz państwowych i administracji publicznej oraz innych podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

Województwo podlaskie jest regionem typowo rolniczym, dlatego zasadnicze znaczenie dla rozwoju tej części kraju ma wsparcie rządu w restrukturyzacji rolnictwa, między innymi dzięki finansowaniu niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych. W rolnictwie Podlasia występuje znaczny przerost zatrudnienia przy jednocześnie występującym bezrobociu oraz niskim stopniu towarowości produkcji. **Barierę w poprawie jakości życia** na obszarach wiejskich w woj. podlaskim stanowi niewystarczająca liczba elementów infrastruktury technicznej. Szczególne utrudnienia w tym zakresie występują w najmniejszych miejscowościach. **Poprawa podstawowych usług** na obszarach wiejskich, obejmujących elementy infrastruktury technicznej, wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy, a co za tym idzie przyczynia się do poprawy warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Wsparcie pomocowe dostępne w ramach funduszy europejskich jest obecnie najważniejszym, a często również niezbędnym źródłem współfinansowania większości projektów i przedsięwzięć podejmowanych przez władze samorządowe, sektor prywatny oraz instytucje tzw. sektora pozarządowego na obszarach wiejskich w Polsce. Przejście ze „starej” perspektywy budżetowej UE do nowego okresu programowania 2007–2013 wiązało się ze zmianą wielu elementów systemu unijnego wsparcia, w szczególności w zakresie głównych celów polityki regionalnej UE, jak i jej instrumentarium w postaci głównych funduszy pomocowych. Polityka spójności społeczno-gospodarczej wraz z istniejącymi w jej ramach funduszami jest podstawowym instrumentem w dążeniu do osiągnięcia spójności w ramach całej Unii Europejskiej – wyrażanej najczęściej stopniem zróżnicowania w poziomie PKB *per capita*, bezrobocia oraz szeroko rozumianej jakości życia.

W latach 2007–2013 Polska jest znaczącym beneficjentem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), stanowiącego instrument Wspólnej Polityki Rolnej. Istotne znaczenie dla rozwoju Polski Wschodniej w tym okresie ma Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013, operujący ponadmiliardowym budżetem liczoną w euro. Dysponowanie znaczącymi środkami na realizowanie inwestycji, głów-

nie infrastrukturalnych, na obszarach wiejskich ma przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców.

Tabela 1

## Budżet Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Województwo	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
Budżet UE w EURO	1 103 580 240
Dolnośląskie	67 736 205
Kujawsko-pomorskie	63 007 404
Lubelskie	90 535 835
Lubuskie	39 110 192
Łódzkie	70 384 257
Małopolskie	85 736 179
Mazowieckie	133 811 663
Opolskie	34 794 859
Podkarpackie	75 344 969
<b>Podlaskie</b>	<b>53 943 314</b>
Pomorskie	56 737 179
Śląskie	58 788 089
Świętokrzyskie	47 384 013
Warmińsko-mazurskie	60 078 116
Wielkopolskie	107 616 350

Źródło: *Program Rozwoju...*, 2007.

Obszary wiejskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich to miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych [*Program Rozwoju...*, 2007, s. 8]:

- gmin wiejskich,
- gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast powyżej 20 tysięcy mieszkańców,
- gmin miejskich z wyłączeniem miejscowości liczących poniżej 5 tysięcy mieszkańców.

Ze względu na rolniczy charakter województwa podlaskiego większość inwestycji w ramach programu jest realizowana na obszarach wiejskich. Poprawa jakości życia powinna odgrywać decydującą rolę we wspieraniu procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich, a środki i instrumenty w ramach PROW powinny być angażowane w celu poprawy infrastruktury technicznej wsi oraz wspierania rozwoju jej pozarolniczych funkcji.

Dokumenty krajowe o szczególnej randze, określające założenia dla wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich to:

- Krajowy Plan Strategiczny (KPS) – dokument strategiczny, którego założenia i cele są wdrażane w każdym kraju członkowskim przez programy rozwoju obszarów wiejskich,

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) – dokument programowy.

Wsparcie obszarów wiejskich jest gwarantowane w ramach osi priorytetowych. Wśród priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich UE zdefiniowano cztery osie:

- oś 1 (gospodarcza), która skupia uwagę na poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2 (środowiskowa) – ukierunkowana na poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- **oś 3 (społeczna) – skupiająca się na poprawie jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowaniu gospodarki wiejskiej,**
- oś 4 (*leader*) – zmierzająca do aktywności i partycypacji społeczności lokalnych.

Szczegółowo analizując wątek instrumentarium wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w najbliższych latach, można stwierdzić, że znalazł się on na styku trzech dużych polityk i trzech dużych programów pomocowych, obejmujących okres do 2015 roku, to jest:

- Regionalnych Programów Operacyjnych – koncentrujących się głównie na większych projektach inwestycyjnych w infrastrukturze technicznej i społecznej,
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – nastawionego na poprawę konkurencyjności rolnictwa, ochronę środowiska i poprawę jakości życia,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – ukierunkowanego głównie na rozwój zasobów ludzkich.

W ramach osi 3 wskazano priorytetowe działania dla poprawy jakości życia mieszkańców terenów wiejskich, do których zalicza się:

- 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
- 2) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,
- 3) odnowa i rozwój wsi,
- 4) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Pierwsza grupa zadań dotyczy różnicowania działalności gospodarczej. W Polsce takie działania stanowią ogromną szansę dla mieszkańców obszarów wiejskich, przede wszystkim ze względu na duże zasoby ludzkie i wysoki poziom bezrobocia. Do najważniejszych zadań należy zwiększanie wartości dodanej do produktów, na przykład przez konfekcjonowanie, stymulowanie rynku produktów lokalnych i regionalnych, turystyki, handlu, doradztwa, usług. Drugą grupę stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia przez inwestowanie w nowoczesną infrastrukturę techniczną, energetyczną, telekomunikacyjną. Kolejne priorytety dotyczą odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. W pełni uwzględniają one ważne funkcje społeczne i kulturalne, co z pewnością przyczynia się do polepszenia jakości życia i może stanowić dodatkowy czynnik, kształtujący przemiany strukturalne i przeciwdziałający depopulacji, a wręcz tworzący silniejsze poczucie identyfikacji mieszkańców z obszarów wiejskich z ich regionem wraz z jego tradycjami i wartościami.

mi. Ostatnia grupa działań zmierza do wyzwolenia inicjatyw przedsiębiorczych wśród mieszkańców terenów wiejskich.

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych, przez wzmocnienie potencjału ekonomicznego, restrukturyzację i modernizację, jak i z dobrymi warunkami do życia pod względem jakości środowiska i krajobrazu, infrastruktury społecznej i technicznej.

Projekty w ramach osi „**jakość życia na obszarach wiejskich**”, którym w województwie podlaskim udzielono pomocy w 2010 roku, to w szczególności inicjatywy na rzecz:

a) **gospodarki wodno-ściekowej**

- zaopatrzenia w wodę,
- odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej,

b) **tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;**

c) **wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych**, zwłaszcza wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Szczegółowa lista operacji dotyczących poprawy jakości życia na obszarach wiejskich gmin województwa podlaskiego, zakwalifikowanych do finansowania w 2010 roku, zawiera takie inicjatywy jak:

- budowa kanalizacji sanitarnych,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej,
- budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych,
- budowa przyzagrodowych oczyszczalni ścieków,
- poprawa stanu gospodarki wodno-ściekowej,
- zakup i montaż kolektorów słonecznych do szkół,
- usprawnienie systemu gospodarki odpadami.

Zakres pomocy udzielonej w ramach programu obejmuje koszty inwestycyjne, koszty zakupu materiałów, wykonanie prac budowlano-montażowych czy zakup wyposażenia. Instrumenty dostępne w ramach osi 3 uzupełniają priorytety zdefiniowane w ramach pierwszych dwóch osi i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w województwie podlaskim. Oczekuje się, że w wyniku działań podejmowanych w ramach osi 3 dokona się rozwoju obszarów wiejskich przez wpływ ekonomiczny i społeczny, zarówno dzięki poprawie infrastruktury technicznej, tworzeniu nowych mikroprzedsiębiorstw, jak i dzięki różnicowaniu działalności w kierunku zajęć pozarolniczych. Oczekuje się, że działania te zapewnią nowe miejsca pracy i nowe możliwości dochodu na obszarach wiejskich. Oprócz tych bezpośrednich rezultatów wdrożenie działań będzie implikowało pośrednio wiele pozytywnych zmian dla poprawy jakości życia na podlaskich obszarach wiejskich, to znaczy:

- znaczny wzrost aktywności mieszkańców obszarów wiejskich,
- wzrost odpowiedzialności i motywacji dla indywidualnego i zbiorowego rozwoju społeczności wiejskiej,
- usprawnienie samoorganizacji osób dążących do poprawy swoich warunków bytowych,

- chęć podwyższenia kwalifikacji zawodowych i ogólnych,
- większa świadomość odpowiedzialności za stan środowiska,
- oszczędność energii i wody,
- zwiększenie świadomości w odniesieniu do działań zbiorowych,
- poprawa wizerunku polskiej wsi i zwiększenie jej atrakcyjności,
- większe oddziaływanie na lokalny system zarządzania,
- uregulowanie kwestii własności i rejestracji gruntów,
- zwiększenie i dywersyfikacja popytu na usługi,
- większa dyscyplina w korzystaniu z pomocy społecznej,
- większy respekt dla wartości dziedzictwa obszarów wiejskich.

W warunkach Polski zarówno instrumenty sprzyjające tworzeniu miejsc pracy (40% środków osi 3), jak i jakości życia (60% środków osi 3) są z sobą związane i powinny być realizowane przy zachowaniu komplementarności z działaniami w innych funduszach.

## Podsumowanie

Województwo podlaskie nie najlepiej wypada w badaniach jakości życia, szczególnie biorąc pod uwagę obszary wiejskie. Słabo rozwinięta infrastruktura na wsi stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich, wpływając zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i na możliwości inwestowania na tych obszarach. Najważniejsze problemy to brak dostatecznego wyposażenia w zbiorową sieć kanalizacyjną, oczyszczalni ścieków, zły stan infrastruktury energetycznej czy niedostateczny dostęp do internetu. Działania samorządów gminnych województwa podlaskiego w szczególności powinny być ukierunkowane na poprawę stanu infrastruktury technicznej w celu wyeliminowania różnic w dostępie do podstawowych usług komunalnych w porównaniu z innymi regionami w kraju. Istotne jest także, aby działania samorządu województwa w zakresie programowania i wdrażania polityki regionalnego rozwoju z wykorzystaniem środków zawartych w Regionalnych Programach Operacyjnych, jak i własnym budżecie, priorytetowo traktowały obszary wiejskie.

Do istotnych zadań samorządu województwa podlaskiego, obok wsparcia dla poprawy infrastruktury komunalnej wsi, należy modernizowanie sieci dróg wojewódzkich, które komunikują lokalne centra rozwoju ze stolicami województw i między sobą, wspieranie działań w zakresie ochrony środowiska, promowanie regionu, zarówno dla pozyskiwania inwestorów zagranicznych, jak i ruchu turystycznego. Samorząd lokalny, ze szczególną rolą samorządów dużych miast na Podlasiu, powinien wspierać lokalne polityki rozwoju w zakresie na przykład proinwestycyjnego systemu podatków lokalnych, przygotowywania lokalizacji pod inwestycje tworzące miejsca pracy przez zapewnienie potrzebnej infrastruktury technicznej, za którą odpowiada gmina (zaopatrzenie w wodę, odbiór ścieków itp.). Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich może się dokonywać wyłącznie wówczas, gdy zostanie nawiązane partnerstwo miasto–wieś.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wymaga bowiem całościowego i długoterminowego sposobu rozwiązywania problemów ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i przestrzennych, wywoływanych przez procesy urbanizacji. Brak koncepcji kształtowania relacji między obszarami zurbanizowanymi a terenami wiejskimi doprowadził do pogłębiania się nierównowagi w poziomie ich rozwoju – obszary zurbanizowane rozwijają się kosztem wiejskiego otoczenia.

Z kolei innym, bardzo istotnym wyzwaniem w odniesieniu do przyszłej perspektywy finansowej lat 2014–2020 jest pełniejsze zharmonizowanie celów i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej z Polityką Spójności i polityką regionalną na poziomie Unii Europejskiej, na poziomie państwa, poszczególnych regionów oraz gmin. Szczególnie istotne jest podporządkowanie przyszłej polityki wsi wobec orientacji, która akcentuje działania oddolne – planowanie przez mieszkańców rozwoju wsi, skutecznie budujące jakość kapitału społecznego i ludzkiego, przyczyniające się jednocześnie do rozwoju dobrowolnych relacji sieciowych o charakterze regionalnym, ogólnopolskim i międzynarodowym. Orientacja ta (w której ramach mieści się zarówno odnowa, jak i doposażenie wsi) pozwoli na dalszy rozwój obszarów wiejskich uniezależniony w większym stopniu od dostępności wsparcia pomocowego, którego transfer do Polski w pewnym momencie niestety się skończy.

## Literatura:

- Bogucki R. (2003), *Ekometryczny model subiektywnej jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 1.
- Borys T., Rogala P. (red.) (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
- Borys T. (red.) (2005), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.
- Borys T. (2008), *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)*, Raport dla ZMP, Jelenia Góra–Poznań.
- Bugdól M. (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Bywalec Cz., Rudnicki L. (1999), *Podstawy ekonomiki konsumpcji*, AE, Kraków.
- Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków* (2009), raport pod red. J. Czapińskiego i T. Panka, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B. (2009), „*Odnowa wsi – proces rozwoju czy pojedynczy projekt*”, III Ogólnopolski Kongres Odnowy Wsi, 30 maja 2009 r., Podlesie.
- Heffner K. (2007), *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje – uwarunkowania – zależności – czynniki – skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Jakość życia w miastach: ranking 2010* (2010), <http://www.egospodarka.pl> (dostęp: 21.09.2010).
- Jakość życia – wskaźniki a opinia mieszkańców* (2008), Centrum Badania Jakości Życia przy UAM w Poznaniu, Poznań.

- Kędzior Z. (2003), *Metodologiczne aspekty badania jakości życia*, [w:] J. Karwowski (red.), *Jakość życia w regionie*, US, PAN, Szczecin.
- Kolman R. (2000), *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 2.
- Maryś W. (2008), *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście polityki spójności*, Śląskie Studia Regionalne.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2007), dokument informacyjny przygotowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Białystok.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2009), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Przekraczając bariery: mobilność a rozwój. Raport UNDP o rozwoju społecznym 2009* (2009), UNDP, Nowy Jork, <http://hdr.undp.org> (dostęp: 20.09.2010).
- Rogała P. (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach* – raport z badań, cz. 2, Jelenia Góra–Poznań.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020* (2008), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 r., stanowiący załącznik do uchwały nr 278–08, Warszawa.
- Szczyciński J. (2009), *Polska w rankingu ONZ jakości życia – bliżej do Norwegii niż do Nigru*, „Policy Papers”, nr 3.



*dr Adam E. Szczepanowski*  
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku

## WALORY PRZYRODNICZE REGIONU W KSZTAŁTOWANIU JAKOŚCI ŻYCIA — NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

### Streszczenie

Wysoki poziom jakości życia mieszkańców w danym regionie warunkuje zadowolenie mieszkańców oraz odwiedzających i wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy na jego obszarze. W pierwszej części opracowania autor dokonał analizy teoretycznych aspektów jakości życia. Druga część artykułu dotyczy analizy czynników, które wpływają na poziom życia mieszkańców województwa podlaskiego oraz turystów odwiedzających ten region. Analiza jest oparta między innymi na badaniach Eurostatu, Diagnozy Społecznej w Polsce oraz badaniach własnych autora, które dotyczą głównie walorów przyrodniczych determinujących wzrost jakości życia w województwie podlaskim.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, region, walory przyrodnicze

### Summary

High level of quality of citizens' life in a given region is a condition of citizens' and visitors' satisfaction and it influences on the socio-economic development in a given area. In the first part of the study the author carried out the analyses of theoretical aspects of quality of life. The second part of the article relates to the analysis of the factors which influence on the level of the citizens' of the Podlaskie Voivodship and tourists' visiting this region life. The analysis is based among others on the investigations of Eurostat, Social Diagnosis in Poland and on the author's own investigations mainly relating to the natural values determining the development of quality of life in the Podlaskie Voivodship.

**Keywords:** quality of life, region, the natural values

## Wstęp

Jakość życia – nawet w warunkach szybko zmieniającego się otoczenia, co jest charakterystyczne we współczesnym świecie – jest problemem zawsze aktualnym i ważnym, szeroko omawianym i analizowanym przez wielu badaczy. Między innymi jednym z ważniejszych problemów, będących przedmiotem obrad konferencji EOQ (*European Organization for Quality*) w 1992 roku w Brukseli, były zagadnienia z dotyczące jakości istnienia jako kategorii, która wpływa na to, że sama istota ludzka staje się lepsza, co pozostaje w silnym związku z jakością życia. Słusznie zatem podkreśla W. Edwards Deming, że rozwój jakości życia ludzi powinien być początkiem każdego programu jakości w ogóle [Iwasiewicz 1998].

Często wydaje się, że jakość życia zależy przede wszystkim od pieniędzy i stanu posiadania materialnych przedmiotów, a więc ekonomicznych aspektów życia. Jednak wyniki badań potwierdzają, że zmiana warunków zewnętrznych nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów, jakie napotykamy w życiu. Jakość życia nie zależy więc bezpośrednio od posiadanych przedmiotów ani od tego, co o nas myślą inni. Potrzeba jakości i dbałości o nią pochodzi z wnętrza człowieka i zależy od wielu czynników obiektywnych i subiektywnych, w tym od jakości środowiska przyrodniczego człowieka.

Celem artykułu jest przedstawienie, w świetle badań własnych autora, czynników wpływających na jakość życia w regionie, na przykładzie województwa podlaskiego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na czynniki związane z walorami przyrodniczymi. Prezentację badań własnych autor poprzedził analizą wyników badań – związanych z jakością życia (w odniesieniu do województwa podlaskiego) – które między innymi zostały zawarte w *Diagnozie społecznej 2009*, raportach Głównego Urzędu Statystycznego oraz badaniach *Eurobarometer* przeprowadzonych w 2009 roku przez węgierski Instytut Gallupa.

## I. Istota jakości życia

Po raz pierwszy w sensie naukowym pojęcie jakości życia zostało użyte przez Arystotelesa w jego rozważaniach nad naturą materii. Platon rozumiał natomiast jakość jako sąd wartościujący, wyrażany przez osobę, i pewien stopień doskonałości oraz jako jedną z pierwszych wizji rozwoju cywilizacji. Traktaty rzymskie w problematyce jakości życia uwzględniały aspekty pozaekonomiczne, takie jak: moralno-etyczne, filozoficzne, religijne. W czasach nowożytnych (XVII wiek) Galileusz wprowadził rozróżnienie pomiędzy pierwotnymi i wtórnymi aspektami jakości, to znaczy takimi, które podlegają ilościowemu opisowi i pomiarowi oraz tymi, które oceniane są przez subiektywne percepcje zainteresowanych osób [Kostera, Śliwa, 2010].

Pojęcie jakości było używane do XX wieku raczej jako kategoria filozoficzna, socjologiczna, psychologiczna. Jakość życia jako pojęcie ekonomiczne pojawiło

się w dyskusjach dopiero w drugiej połowie XX wieku, wzbudzając duże zainteresowanie, które wciąż wzrasta. W obecnych czasach jakość stanowi również ważny temat rozważań między innymi przez teoretyków i praktyków zarządzania. Zdaniem niektórych autorów [Kostera, Śliwa, 2010] słowo „jakość” stało się swego rodzaju mantrą, najczęściej powtarzaną przez menedżerów, którą można usłyszeć we współczesnych organizacjach. Refleksja nad tym, co rozumie się przez samo pojęcie jakości, może pomóc organizacjom znaleźć odpowiedź na pytanie o to, jak ulepszyć jakość produkowanych przez nie towarów i usług.

Ogólnie można powiedzieć, że jakość to kategoria filozoficzna. Obejmuje ona wartości materialne, niematerialne i duchowe. Kelemen [2003] przytacza wiele interesujących definicji jakości, począwszy od opisów dość powierzchownych, wedle których jakość oznacza produkcję użytecznych rzeczy lub działanie w sposób przyczyniający się do pożądaných relacji pomiędzy jednostkami, skończywszy na rozumieniu jakości z perspektywy filozoficznej, w myśl której jest ona nierozzerwalnie związana z istotą ludzkiej egzystencji. Jakość życia według Kolmana [2000] – to stopień zaspokojenia potrzeb duchowych i materialnych człowieka, stopień zaspokojenia wymagań określający poziom materialnego i duchowego bytu jednostek oraz całego społeczeństwa, stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacji codziennego życia jednostek i społeczeństwa.

Jakość życia pozostaje w związku ze sposobem kształtowania swojego życia, które ma podstawę w rozważaniach filozoficznych dotyczących na przykład ludzkich wartości i własnych doświadczeń. Ocena jakości życia ludzkiego powinna uwzględniać odpowiedzi na następujące pytania: jakiej postaci życia własnego i życia innych ludzi pragniemy oraz do jakiego kształtu ludzkiego świata i własnego życia chcemy się przyczynić [Grzegorzczak, 1993].

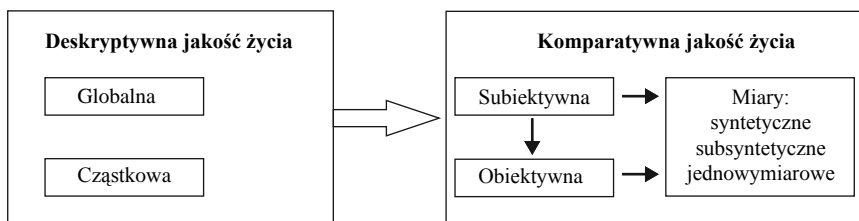
Mówiąc o jakości życia, należy mieć na uwadze jej zasadnicze uwarunkowania, to znaczy warunki obiektywne, na które składają się: warunki ekonomiczne, czas wolny, bezpieczeństwo społeczne, warunki mieszkaniowe, środowisko naturalne człowieka, zdrowie, środowisko społeczne i wiele innych. Nie mniejszy wpływ na jakość życia człowieka mają warunki subiektywne, które postrzegane są w sposób niepowtarzalny przez każdego człowieka. Przejawiają się one w jego samopoczuciu, w tym także w samoocenie warunków życia, która jest ujmowana w kategoriach zadowolenia, szczęścia, lęków, obaw, nadziei, a także rzeczywistej samotności. Te ostatnie odczucia znane są często tylko jemu samemu, gdyż często człowiek nie uzewnętrznia ich z obawy przed posądzeniem o dziwactwo, nieprzystosowanie społeczne czy też z innych powodów.

Jakość może być pojęciem określającym naturę obiektu oraz pewne pozytywne lub negatywne oceny wybranych cech lub też całych analizowanych obiektów. To dualne ujęcie jakości życia powoduje, że w badaniach spotykamy dwa wymiary jakości [Borys, 2000]:

- komparatywny – oceniający, wartościujący (wyższa, niższa jakość życia, niski, wysoki poziom jakości życia),
- deskryptywny – opisowy (inna jakość życia, różne jakości życia).

Opisowa interpretacja jakości życia jest punktem wyjścia do formułowania pojęć pochodnych o charakterze oceniającym, to jest obiektywnej i subiektyw-

nej jakości życia. Wyznacza bowiem obszary obserwacji przez określenie zbioru cech oraz dziedzin – sfer, podzbiorów cech wyznaczających globalną jakość życia (pełne pole obserwacji) oraz częściowych jakości życia (dziedzinowe pole obserwacji) – i tworzenia na tej podstawie syntetycznych lub zdezagregowanych (subsintetycznych lub jednowymiarowych) miar jakości życia (rys. 1).



Rysunek 1. Deskryptywna i komparatywna oraz subiektywna i obiektywna jakość życia

Źródło: [Borys, 2000, s. 81].

Ujęcie obiektywne umożliwia ocenę poziomu życia na podstawie zbioru ilościowych i wartościowych mierników obiektywnych, subiektywne zaś tworzy możliwości oceny jakości życia, uwzględniając poziom zadowolenia człowieka ze stopnia zaspokojenia potrzeb. Propozycje rozwiązań związanych z badaniem jakości życia w sensie obiektywnym przedstawia Romuald Kolman, który sprowadza wskaźniki jakości życia do wymiaru ekonomicznego. Wyodrębnia on sferę rodzinną, psychiczną, zawodową, somatyczną, środowiskową i siedliskową. Przykładowo dla sfery rodzinnej życia istotnym wskaźnikiem jest dobowy koszt umownej jednostki aprowizacyjnej, a dla sfery siedliskowej koszt mieszkania [Kolman, 1977]. Ujęcie subiektywne akcentuje powiązania pomiędzy zadowoleniem, satysfakcją odczuwaną przez człowieka a poziomem jakości dobra czy usług. Poziom jakości wyrobów i usług stanowi ważny element jakości życia oraz oceny jego poziomu. Do badaczy jakości życia w ujęciu subiektywnym należy zaliczyć Angusa Campbella. Uważał on, że wskaźniki, które dotyczą warunków życia, nie mogą zastąpić wskaźników dotyczących zadowolenia z życia. Zaproponował siedmiostopniową skalę ocen w celu oceny stopnia zadowolenia następujących dziedzin życia: małżeństwo, życie rodzinne, zdrowie, sąsiedztwo, przyjaciele i znajomi, praca zawodowa i domowa, życie w USA, miejsce zamieszkania, standard życia, czas wolny, wykształcenie i jego przydatność, mieszkanie i bezpieczeństwo finansowe [Campbell, 1976].

Pojęcie jakości ma obecnie wiele definicji i pomimo że jakość jest przedmiotem dyskusji i debat od stuleci, systematyczne badania naukowe nad znaczeniem jakości nie zostały jeszcze zakończone [Kostera, Śliwa, 2010, s. 131].

## 2. Wskaźniki jakości życia w województwie podlaskim

W ostatnich latach pojawia się coraz więcej badań dotyczących poziomu jakości życia. Najbardziej znane to *Diagnoza społeczna*, która jest przeprowadzana od

2000 roku na wysokiej próbie, to jest 12 381 polskich gospodarstw domowych (w 2009 roku). Wyniki badań *Diagnozy społecznej 2009* wskazują, że nie ma dziś w Polsce jednego wymiaru jakości życia [Czapiński, Panek, 2009]. Podlaskie w ogólnych zestawieniach grup społecznych przesunęło się o kilka miejsc wyżej w stosunku do badań z 2005 i 2007 roku. W badaniach ostatniej *Diagnozy* województwo podlaskie było na 8. pozycji (dokładnie w środku wszystkich 17 województw) pod względem materialnych warunków życia gospodarstw domowych. W badaniach były brane pod uwagę następujące czynniki: dochody, wyżywienie, zasobność materialna, warunki mieszkaniowe, kształcenie dzieci, ochrona zdrowia, uczestnictwo w kulturze, wypoczynek.

Niebagatelny wpływ na pozycję w rankingu jakości życia – jak podają autorzy *Diagnozy 2009* – może mieć nie tylko zestaw wskaźników, ale także sposób ich składania i ich waga. Wyniki zależą też od wykorzystanych metodologii badań. Można jednak wysnuć wniosek, że te społeczności, którym nie wiedzie się materialnie, nie są zbyt nowoczesne i wykazują małą aktywność społeczną, mogą mimo wszystko cieszyć się innymi względami losu – wolnością od patologii i dużym wsparciem społecznym. Pieniądze, a raczej ich brak, to nie wszystko i w ogólnym obrazie jakości życia nie zawsze są one czynnikiem decydującym [Czapiński, Panek, 2009, s. 352].

O znaczeniu badań w zakresie jakości życia świadczą inne przeprowadzone badania. *Diagnoza z internetu 2009* pokazuje się, że województwo podlaskie jest na mapie kraju swoistym fenomenem. Kiedy zapomnimy na chwilę o ograniczających naszą perspektywę autostereotypach związanych z regionem (że zacofane, że biedne, że niezmodyfikowane), okaże się, że nasz pesymistyczny obraz ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Świadczą o tym między innymi badania GUS dotyczące społeczeństwa informacyjnego. Od dłuższego czasu właśnie w województwie podlaskim notuje się bardzo wysokie wskaźniki społeczeństwa informacyjnego. Żyjemy w bardzo internetyzowanym regionie, gdzie z sieci korzysta się na poziomie porównywalnym z wieloma regionami zachodnioeuropejskimi. Podlaskie osiąga też wysokie wskaźniki jakości życia pod względem poziomu zaspokojenia potrzeb kulturalnych.

Z danych GUS, realizującego badania na zlecenie Komisji Europejskiej, wynika, że podlaskie jest województwem, w którym odsetek osób pozostających w ubóstwie jest najniższy w Polsce. Należy więc zadać pytanie: czy możemy jeszcze mówić o „Polsce B”, skoro bieda w rzeczywistości jest gdzieś indziej. Tylko niecałe 12% mieszkańców Podlaskiego jest zagrożonych biedą. W większości pozostałych województw jest to prawie (lub ponad) 20%. Przy wyznaczeniu tego odsetka były brane pod uwagę – poza samymi dochodami – tak zwane czynniki niemonetarne, takie jak: jakość pożywienia, warunki mieszkaniowe, wydatki na kulturę czy turystykę [Oryszczyszyn, 2010].

Według raportu GUS *Regiony Polski 2009* to właśnie województwo podlaskie, obok warmińsko-mazurskiego oraz podkarpackiego, jest najczęstszym celem migracji w Polsce. Dzieje się tak dlatego, ponieważ w tym regionie żyje się najdłużej i najmniej osób umiera z powodu chorób cywilizacyjnych. Ze względu na wysoką jakość życia w województwie podlaskim (głównie czyste środowisko

naturalne, cisza i spokój) do regionu tego przybywają coraz liczniej osoby z różnych regionów Polski, a także z zagranicy.

Zaskakująco wysokie miejsce uzyskał Białystok – stolica województwa podlaskiego – w badaniach dotyczących jakości życia w 75 miastach europejskich w 2009 roku. Badanie *Eurobarometer* zostało przeprowadzone przez węgierski Instytut Gallupa i objęło wybrane miasta ze wszystkich krajów członkowskich UE oraz Chorwacji i Turcji [*Perception...*, 2009]. Liczbę miast wybrano proporcjonalnie do liczby ludności. Polskę reprezentowały Białystok, Gdańsk, Kraków i Warszawa. W każdym mieście przeprowadzono ankietę wśród 500 mieszkańców. Pytania podzielono na pięć kategorii:

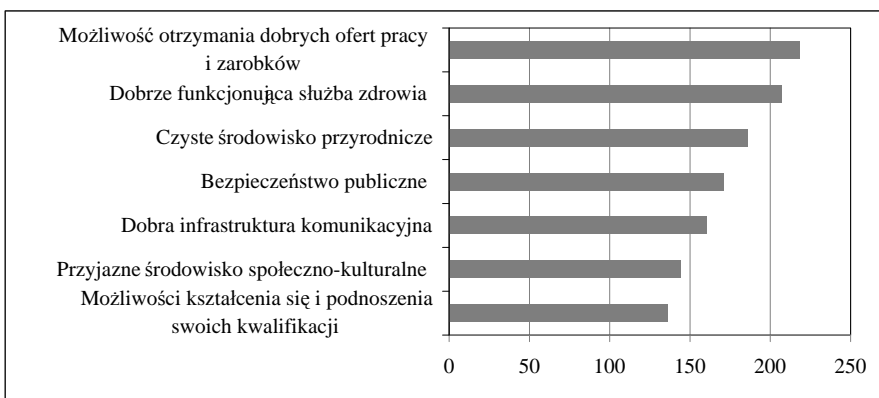
- 1) rzeczywistość społeczna (opieka zdrowotna, rynek pracy, koszty mieszkań, ubóstwo i trudności finansowe, cudzoziemcy, poczucie bezpieczeństwa i zaufania, najważniejsze problemy miast),
- 2) zanieczyszczenie środowiska i zmiany klimatu (miasta czyste i zdrowe, walka ze zmianami klimatu),
- 3) usługi administracyjne i wydatki miejskie,
- 4) zadowolenie z miejskiej infrastruktury,
- 5) zadowolenie z transportu publicznego (częstotliwość korzystania z transportu publicznego, środki i czas dojazdu do pracy, zadowolenie z transportu publicznego).

Raport z badań *Eurobarometeru* wskazał, że Białystok zajął 3. miejsce w Europie pod względem satysfakcji mieszkańców co do czystości powietrza, 5. pod względem ogólnej czystości w mieście, a 10. miejsce (znów przed Krakowem, Gdańskiem i Warszawą) pod względem satysfakcji mieszkańców z miejsc zielonych, 55% badanych było bardzo usatysfakcjonowanych, a 36% raczej usatysfakcjonowanych. Białystok znalazł się pod względem satysfakcji z publicznych środków transportu (77% bardzo i raczej usatysfakcjonowanych) przed polskimi miastami oraz innymi miastami Europy, takimi jak: Glasgow, Londyn, Barcelona, Berlin. Podobnie wyglądało to w zakresie satysfakcji z działalności służby zdrowia, a nawet znalezienia dobrej pracy.

Badania własne autora, przeprowadzone w drugiej połowie 2010 roku, wskazują, że najważniejszymi czynnikami wpływającymi na jakość życia regionie są:

- czyste środowisko naturalne (przyrodnicze),
- dobrze funkcjonująca służba zdrowia,
- możliwość otrzymania dobrych ofert pracy i zarobków,
- bezpieczeństwo publiczne,
- przyjazne środowisko społeczno-kulturalne,
- dobra infrastruktura komunikacyjna,
- możliwości kształcenia się i podnoszenia swoich kwalifikacji,
- dostępność i przyjazność instytucji publicznych,
- życzliwość ludzi (szczególnie sąsiadów),
- wolniejsze tempo życia na prowincji,
- relatywnie niewielkie zagęszczenie osadnicze,
- ład przestrzenny i estetyka,
- niskie wskaźniki przestępczości.

Czynniki te zostały wskazane w badaniach pilotażowych prowadzonych w różnych regionach Polski, a respondenci w przedziale wiekowym od 20 do 65 lat zostali wyłonieni losowo. Do następnego etapu badań wybrano pierwszych 7 czynników, na które wskazało ponad 45% respondentów. W tej części badań wzięły udział 44 osoby w wieku od 21 do 67 lat, które w 90% pochodzą z województwa podlaskiego. Pozostali respondenci to mieszkańcy województw: warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, małopolskiego, wielkopolskiego, lubuskiego i dolnośląskiego. Próbę badawczą w 58% stanowiły kobiety, a w 42% mężczyźni. Wszyscy badani mieli za zadanie zhierarchizować czynniki w skali 7–1, przypisując od najważniejszego do najmniej wpływającego na dobrą jakość życia w regionie. Wyniki badań przedstawiono na wykresie 1.



Wykres 1. Czynniki wpływające na jakość życia w regionie (województwie)

Źródło: opracowanie własne.

Największą łączną liczbę punktów otrzymał czynnik możliwość otrzymania dobrych ofert pracy i zarobków – 218 pkt. Aż 20 respondentów wskazało ten czynnik za najważniejszy, przyznając mu maksymalną liczbę punktów – 7. Na drugim miejscu uplasował się czynnik: dobrze funkcjonująca służba zdrowia – 207 pkt. Trzeci to czyste środowisko przyrodnicze – 186 pkt. Kolejne miejsca zajęły: bezpieczeństwo publiczne – 171 pkt., dobra infrastruktura komunikacyjna – 160 pkt, przyjazne środowisko społeczno-kulturalne – 144, oraz możliwości kształcenia się i podnoszenia swoich kwalifikacji – 136 pkt.

Wyniki badania były bardzo zróżnicowane. W ogólnym zestawieniu przy każdym z czynników pojawiły się noty częściowe od 1 do 7. Wyjątek stanowił czynnik: dobrze funkcjonująca służba zdrowia, któremu żaden z respondentów nie przypisał noty 1. Zróżnicowanie wyników związane jest między innymi z wiekiem respondentów. Osoby starsze na pierwszych miejscach stawiały służbę zdrowia, natomiast młodszy – możliwość otrzymania dobrej pracy i nauki. Ale i tu były wyjątki, gdyż jeden z respondentów (emeryt) postawił ocenę 7 właśnie przy czynniku możliwość otrzymania dobrych ofert pracy i zarobków.

### 3. Walory przyrodnicze regionu a jakość życia w województwie podlaskim

Prezentowane powyżej wyniki badań wskazują, że znaczącym wskaźnikiem, mającym wpływ na jakość życia jest „czyste środowisko przyrodnicze”, które – jak dodawali respondenci – stanowi o atrakcyjności turystycznej regionu.

W stosunku do walorów przyrodniczych często zamiennie używa się terminów: walory naturalne i dobra naturalne. Przez walory naturalne należy rozumieć dobra, które powstały niezależnie od woli i działania człowieka. Są to: klimat, ukształtowanie terenu oraz bogactwo fauny i flory. Stanowią one jeden z najważniejszych czynników decydujących o zaletach turystycznych. Kontakt z czystą, nieskażoną przyrodą, światem roślinnym oraz zwierzęcym i generalnie z urokami natury są magnesem przyciągającym turystów, którzy gotowi są pokonać setki, a nawet tysiące kilometrów, aby odpocząć bądź leczyć się czy doznać niezwykłej symbiozy z unikatową w skali światowej naturą.

Walory przyrodnicze to najczęściej obszary i obiekty, które są objęte różnymi formami ochrony. Wśród nich wyróżniamy: parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary krajobrazu chronionego, a także pomniki przyrody. W tej grupie znajdują też obiekty przyrodnicze nieobjęte ochroną konserwatorską, na przykład unikatowe obszary leśne o bogatej faunie i florze, odkrywki geologiczne, zespoły parkowe itd. Interesujące dla turysty są również ośrodki dydaktyczne parków narodowych, edukacyjne ścieżki przyrodnicze i tym podobne.

Olbrzymi potencjał rozwojowy województwa podlaskiego tkwi właśnie w walorach przyrodniczych (naturalnych) regionu. Największymi z nich są: duże leśne kompleksy Puszczy Białowieskiej, Puszczy Knyszyńskiej i Augustowskiej, zabagniona dolina Narwi z silnie rozbudowanym systemem koryt rzecznych, małownicza Dolina Bugu o dużych walorach krajobrazowych, najbardziej naturalne w Europie Środkowej Bagna Biebrzańskie oraz polodowcowy krajobraz Północnej Suwalszczyzny z licznymi jeziorami. Są to obszary o bogatej różnorodności biologicznej zarówno pod względem fauny, jak i flory [Matwiejuk, 2004].

Przyrodnicze i krajobrazowe zalety województwa podlaskiego stwarzają wiele możliwości rozwoju turystyki i wypoczynku, ponieważ tereny te zachowały się w stanie zbliżonym do naturalnego dzięki niewielkiej ingerencji człowieka. Na terenie województwa znajdują się dwa uznane za najważniejsze rejony turystyczne o znaczeniu międzynarodowym, to jest Puszcza Białowieska i Bagna Biebrzańskie.

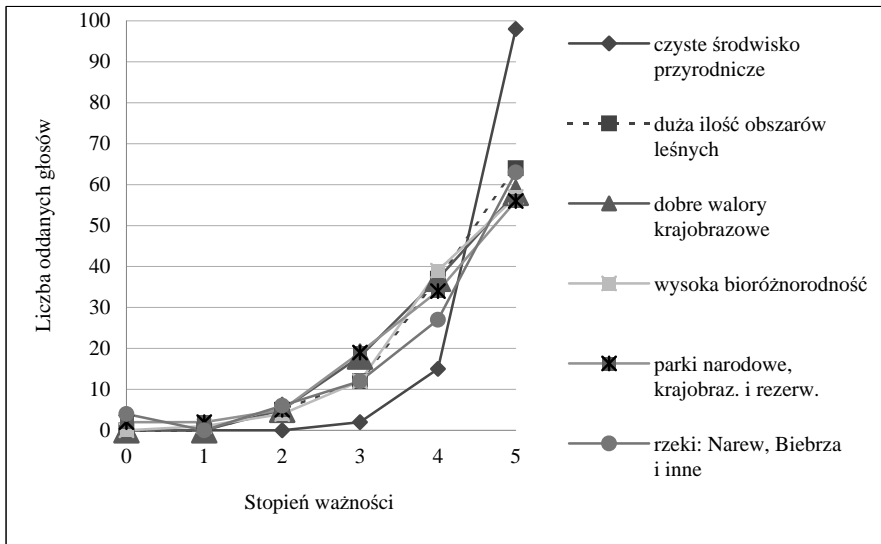
W celu zdiagnozowania najważniejszych walorów przyrodniczych istniejących na terenie województwa podlaskiego autor przeprowadził w latach 2008–2009 inne badania – za pomocą techniki wywiadu kwestionariuszowego. Zbadano mieszkańców regionu Podlasia, Suwalszczyzny i Kurpi Północnych, którzy mają największą wiedzę i doświadczenie w zakresie rozwoju turystyki w województwie. Jedną próbę badawczą stanowili właściciele wszystkich hoteli, moteli, zajazdów, biur podróży, oddziały PTTK, Podlaska Regionalna Organizacja Turystyczna oraz lokalne organizacje turystyczne na obszarze wo-



województwa podlaskiego. W tej grupie na pytania zadane za pomocą kwestionariusza ankiety odpowiedziały 34 podmioty, które stanowiły 75% ogółu najważniejszych przedsiębiorstw i organizacji turystycznych badanego regionu. Drugą grupę badawczą stanowiły gospodarstwa indywidualne, prowadzące działalność w zakresie turystyki na terenach wiejskich (w tym gospodarstwa agroturystyczne). W tej grupie uzyskano odpowiedzi od 84 gospodarstw wiejskich rozmieszczonych we wszystkich gminach województwa podlaskiego (zwrot ankiet na poziomie 64%).

Wielość czynników składających się na walory turystyczne zmusiła autora do dokonania pewnego wyboru. Skupiono się zatem na najważniejszych czynnikach przyrodniczych, które wybrano metodą sondażu diagnostycznego. W wyniku pogłębionych wywiadów i konsultacji z ekspertami w zakresie turystyki z uczelni wyższych Białegostoku oraz najbardziej doświadczonymi praktykami z branży turystycznej wybrano do dalszych badań 6 czynników, które charakteryzują najważniejsze walory turystyczne województwa podlaskiego.

W kwestionariuszu ankiety, skierowanym do 118 podmiotów branży turystycznej z województwa podlaskiego, zastosowano koncepcję wskaźnikową. Zapytano, w jakim stopniu wybrane walory przyrodnicze są ważne dla respondentów i wpływają lub mogą wpływać na rozwój turystyki w województwie podlaskim. Przyjęto skalę punktową od 0 do 5, gdzie 0 oznacza, że dany walor nie wpływa na rozwój turystyki, 5 – oznacza, że dany walor wpływa w stopniu najwyższym. Zestawienie wyników dotyczące stopnia ważności walorów przyrodniczych w rozwoju turystyki w województwie podlaskim przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 2. Najważniejsze walory przyrodnicze województwa podlaskiego  
Źródło: opracowanie własne.

Walor określony mianem „czyste środowisko przyrodnicze”, otrzymał najwyższą ocenę – średnia 4,83. Aż 98 respondentów oceniło ten walor najwyższym stopniem – 5. Na kolejnych pozycjach znalazły się następujące walory:

- *duża ilość obszarów leśnych* – średnia 4,34,
- *dobrze walory krajobrazowe* – średnia 4,25,
- *wysoka bioróżnorodność* – średnia 4,12,
- *parki narodowe i krajobrazowe* – średnia 4,11,
- *istnienie rzek (np. Narew, Biebrza, Czarna Hańcza, Rospuda) i Pojezierza Augustowskiego* – średnia 3,99.

Pewnym zaskoczeniem jest dopiero piąta pozycja parków narodowych i krajobrazowych, które w obiegowych opiniach były najwyżej oceniane – również przez wielu ekspertów w dziedzinie turystyki w województwie podlaskim.

Czyste środowisko naturalne (ziemia, powietrze i woda), które w badaniach zostało najwyżej ocenione, należy uznać za ważny czynnik zdrowotny, również w kontekście ogólnoświatowej tendencji do prowadzenia zdrowego stylu życia. Czyste środowisko naturalne staje się też pośrednio ważnym czynnikiem ekonomicznym. Turyści bowiem chętniej przyjeżdżają na tereny dziewicze, nieskażone, ale oczekują jednocześnie świadczenia usług turystycznych, najlepiej na wysokim poziomie. Ze względu na większy popyt mogą szybciej rozwijać się usługi turystyczne podstawowe (noclegowe, gastronomiczne, transportowe) oraz usługi paraturystyczne (na przykład rekreacyjne, bankowe, kosmetyczne). Wzrasta zatem zapotrzebowanie na usługi komplementarne, co powoduje wzrost dynamiki rozwoju w skali lokalnej i regionalnej. Ekonomiczny rozwój turystyki polega na przepływie kapitału finansowego, dzięki temu lokalny rynek powiększa się o rynek turystyczny. Zwiększa się popyt na różnego rodzaju dobra i usługi, co pozwala lokalnej ludności na osiąganie wyższych dochodów. Prowadzi to do zwiększenia wpływów z podatków, dzięki czemu samorządy gminne mają większe budżety na realizowanie niezbędnych inwestycji. Rozwój turystyki przyczynia się także do ograniczenia bezrobocia, kreując nowe miejsca pracy. Równoważenie lokalnego rynku pracy pozwala na zahamowanie procesów migracyjnych z terenów wiejskich i małych miast do dużych ośrodków miejskich. Turystyka sprzyja zatem stabilizacji ludności w wymiarze przestrzennym [Sadowska-Snarska 2001].

Walory naturalne regionu podlaskiego stwarzają duże możliwości rozwojowe dla ludzi, którzy zamieszkują te przyrodniczo cenne obszary. Należy więc zabiegać o wysoką jakość środowiska przyrodniczego i nie dopuścić do jego degradacji. Dlatego pożądanym kierunkiem rozwoju turystyki na obszarach województwa podlaskiego jest zrównoważony rozwój [Szczepanowski, 2005], który zakłada troskę o jakościowy rozwój gospodarki zarówno w aspekcie społecznym, ekonomicznym, jak i środowiskowym.

## Podsumowanie i wnioski

W badaniach dotyczących jakości życia bardzo duże znaczenie ma metodologia badań oraz dobór zestawu wskaźników, a także sposób ich zdiagnozowa-

nia. Z pewnością nie można się ograniczać tylko do wskaźników materialnych, ale trzeba również uwzględnić czynniki niematerialne, związane na przykład z czystym środowiskiem naturalnym. Tezę tę potwierdzają przytoczone badania. Według *Diagnozy społecznej 2009*, gdzie badano jakość życia w gospodarstwach domowych, głównie pod względem materialnych warunków życia, województwo podlaskie uplasowało się w połowie wszystkich 17 województw Polski. Badania GUS, przeprowadzone w 2009 roku, uwzględniające poziom społeczeństwa informacyjnego oraz wskaźnik dotyczący poziomu ubóstwa, są bardzo korzystne dla regionu podlaskiego w zestawieniu z innymi regionami naszego kraju. Natomiast w badaniach *Eurobarometer 2009*, dotyczących jakości życia w 75 miastach europejskich, zaskakująco wysokie miejsca uzyskał Białystok – stolica województwa podlaskiego, ponieważ zostały wzięte pod uwagę przede wszystkim czynniki niematerialne, takie jak czystość w mieście oraz życie w klimacie czystego powietrza i dużej ilości miejsc zielonych.

Badania własne autora wskazują, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na jakość życia w regionie jest możliwość otrzymania dobrych ofert pracy i zarobków, czyli czynnik głównie o charakterze materialnym. Natomiast na trzecim miejscu znalazł się czynnik „czyste środowisko przyrodnicze”. Na ten czynnik, jako najważniejszy w grupie walorów przyrodniczych, wskazali również przedstawiciele branży turystycznej województwa podlaskiego. Pozostałe walory przyrodnicze, które mają wpływ na rozwój turystyki, a zarazem na poprawę jakości życia mieszkańców regionu to: istnienie dużej ilości obszarów leśnych (około 40%), bardzo dobre walory krajobrazowe eksponowane między innymi w 3 parkach krajobrazowych, wysoka bioróżnorodność chroniona w 4 parkach narodowych, istnienie rzek – Biebrzy, Narwi, Rospudy, Czarnej Hańczy, które tworzą bardzo dobre warunki dla kajakarzy. Dużą atrakcją turystyczną jest też Pojezierze Augustowskie. Te unikatowe w skali Polski walory przyrodnicze województwa podlaskiego to znakomity potencjał rozwojowy regionu pełniący bogate funkcje poznawcze, umożliwiające dobry wypoczynek, regenerację sił, satysfakcję i zadowolenie zarówno dla mieszkańców, jak i dla turystów. Walory przyrodnicze stanowią zatem istotny czynnik wpływający na kształtowanie wyższej jakości życia mieszkańców województwa podlaskiego, a także gości odwiedzających ten region.

## Literatura

- Borys T. (2000), *Ilość a jakość – kilka refleksji po latach*, [w]: A. Iwasiewicz (red.), *Między liczbą a treścią*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Campbell A. (1976), *Subjective Measures of Well-being*, „American Psychologist”, no. 2.
- Czapiński J., Panek T. (2009), *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Grzegorzczak A. (1993), *Życie jako wyzwanie*, IFiS, Warszawa.
- Iwasiewicz A. (1999), *Zarządzanie jakością*, PWN, Warszawa–Kraków

- Kelemen M. (2003), *Managing Quality: Managerial and Critical Approaches*, Sage Publications, London.
- Kolman R. (1977), *Próba wartościowania jakości życia. Kwalitologia, lepsza jakość życia*, NOT, Gdańsk.
- Kolman R., (2000), *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, 2.
- Kostera M., Śliwa M. (2010), *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Matwiejuk A. (2004), *Walory przyrodnicze województwa podlaskiego*, [w]: H. Sasinowski (red.), *Turystyka i rekreacja szansą rozwoju regionów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Białymstoku, Białystok.
- Oryszczyszyn R., *Jakość jakoś to będzie*, www.madeinbialystok.com (dostęp: 25.10.2011).
- Oryszczyszyn R. (2010), *Partycypacja społeczna a warunki życia. Przykład Białegostoku i województwa podlaskiego*, „Animacja Życia Publicznego”, nr 3.
- Perception Survey on Quality of Life in European Cities* (2009), The Gallup Organisation, Hungary.
- Regiony Polski 2009*, www.stat.gov.pl (dostęp: 25.10.2011).
- Sadowska-Snarska C. (2001), *Społeczno-gospodarcze aspekty funkcjonowania Biebrzańskiego Parku Narodowego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Steinbeck H. (1998), *Kompleksowe zarządzanie jakością = Total Quality Management*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa.
- Szczepanowski A.E. (2005), *Kształtowanie turystyki zrównoważonej na obszarach przyrodniczo cennych*, [w]: B. Poskrobko (red.), *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Diagnoza z Internetu*, www.diagnozainternetu.org (dostęp: 25.10.2011).

*dr inż. Anita Richert-Kaźmierska*  
Politechnika Gdańska

## OSOBY W WIEKU POWYŻEJ 55 LAT JAKO POTENCJAŁ ROZWOJOWY REGIONU ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO WYKORZYSTANIA

### Streszczenie

W artykule podjęto problematykę roli kapitału intelektualnego i kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym, w tym w skali regionalnej. Skoncentrowano się na potencjale osób starszych oraz konieczności podejmowania działań na rzecz jego bardziej efektywnego wykorzystania. Przedstawiono problem wzrostu populacji osób starszych w ogólnej liczbie ludności oraz niepokojąco niskiego poziomu aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym w Polsce. Dokonano przeglądu narzędzi, jakimi na poziomie regionu władze samorządowe mogą taką aktywność pobudzać.

**Słowa kluczowe:** kapitał intelektualny, kapitał ludzki, rozwój regionalny, osoby w wieku okołoemerytalnym, aktywizacja zawodowa.

### Summary

The main issue of the article is the role of intellectual and human capital in the economic development on national and regional level. Author has focused her analysis on potential of elderly people and activities which would support its optimum usage. In the article are presented two problems: increasing participation of elderly people in the whole population, and low level of professional activity among people aged 55 and more in Poland. Author has prepared short review of methods which could be taken up by regional authorities to stimulate the professional activity of elderly people.

**Keywords:** intellectual capital, human capital, regional development, elderly people, professional activity.

## Wstęp

Dwie ostatnie dekady to dla Polski czas wielkich zmian. To między innymi urynkowanie gospodarki oraz jej włączenie w globalny system konkurowania tak zwanymi nowymi czynnikami produkcji, akcesja do Unii Europejskiej oraz adaptacja wspólnotowych norm i zasad w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego czy wreszcie zmiana stylu życia Polaków objawiająca się chociażby spadkiem przyrostu naturalnego bądź wzrostem mobilności zawodowej.

Przedmiotem opracowania są dwa zagadnienia: kapitał ludzki jako czynnik rozwoju regionalnego oraz sposób gospodarowania kapitałem ludzkim przez władze regionalne w Polsce.

Autorka skoncentrowała się na analizie sytuacji osób w wieku okołoemerytalnym, głównie w zakresie ich wiedzy, doświadczenia i aktywności zawodowej. Potencjału gospodarczego, jaki tkwi w tej części naszego społeczeństwa, a który nie w pełni jest wykorzystywany (przeciętny wiek przejścia na emeryturę w Polsce to 58 lat).

Ponadto autorka podjęła próbę identyfikacji narzędzi, jakimi posługują się lub mogłyby się posłużyć regionalne władze samorządowe na rzecz aktywizacji osób w wieku powyżej 55 lat, aby tkwiący w nich potencjał wykorzystać na rzecz rozwoju regionalnego.

## I. Kapitał ludzki i kapitał intelektualny jako czynniki rozwoju regionalnego

Literatura przedmiotu dostarcza różnych ujęć i definicji rozwoju regionalnego. Do najczęściej spotykanych należą takie, które przedstawiają rozwój regionalny:

- jako kategorię rozwoju gospodarczego rozpatrywanego w granicach administracyjnych regionu [Hausner, 1999: 22],
- jako metodykę działania na rzecz rozwoju gospodarczego regionu, gdzie zasadniczą rolę pełnią władze regionalne wspierane aktywnością partnerów społecznych i gospodarczych [Parysek, 1997: 46],
- jako wynik (miarę) skuteczności wykorzystania endo- i egzogenicznych czynników rozwoju, w realizowanej w regionie polityce inter- i intraregionalnej [Kosiedowski, 2001: 30].

Rozwój regionalny jest zjawiskiem wielowymiarowym, zachodzącym w wielu sferach równolegle. Oznacza pożądane w regionie zmiany jakościowe w wymiarze gospodarczym, społeczno-socjalnym oraz ekologicznym.

W Polsce, wraz z pogłębiającą się decentralizacją władzy publicznej i przekazywaniem kolejnych zadań na niższe szczeble w strukturze zarządzania państwem, coraz większa odpowiedzialność za kreowanie rozwoju regionalnego spoczywa na władzach samorządowych. To one zostały ustawowo zobligowane do prowadzenia polityki rozwoju w skali regionu oraz skali lokalnej [Ustawa

o zasadach..., 2006, art. 3 i 4]. Realizacja tego zadania wymaga od władz samorządowych między innymi:

- właściwej identyfikacji czynników i ograniczeń rozwoju regionalnego,
- optymalizacji wykorzystania dostępnych czynników i zasobów rozwoju oraz umiejętności redukcji ograniczeń tegoż rozwoju,
- budowy planu rozwoju regionalnego, to jest strategii rozwoju regionalnego oraz towarzyszących jej strategii funkcjonalnych i/lub programów operacyjnych,
- stworzenia na poziomie regionu sieci współpracy z podmiotami działającymi na terytorium regionu lub poza nim, z tak zwanymi interesariuszami regionu, depozytariuszami zasobów materialnych, finansowych, informacyjnych i innych, podstawowych w procesie kreowania rozwoju,
- z jednej strony działania innowacyjnego, z drugiej wpisującego się w procedury programowania, specyficzne dla unijnej polityki regionalnej w obecnym okresie programowania.

We współczesnych uwarunkowaniach cywilizacyjnych do głównych czynników wpływających na intensywność rozwoju gospodarczego należą: kapitał intelektualny, innowacyjność i postęp technologiczny. Tworzą fundamenty i zapewniają konkurencyjność gospodarki opartej na wiedzy.

Kapitał intelektualny regionu tkwi w przedsiębiorstwach i instytucjach, w przedsiębiorcach oraz członkach społeczności lokalnych i regionalnych, a także sieciach interakcji, w jakich pozostają wszystkie podmioty działające na terytorium regionu oraz w jego otoczeniu. To kombinacja niematerialnych zasobów umożliwiających działalność organizacji, w tym takich, jak region, zbudowanie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej.

Składowe kapitału intelektualnego stanowią:

- w modelu Skandii [Edvinsson, Malone, 2001: 45] – kapitał ludzki i kapitał strukturalny,
- w modelu Wrighta [Wright, Dunford, 2001: 701–721] – kapitał ludzki, kapitał organizacyjny i kapitał społeczny.

Kapitał ludzki to wiedza, umiejętności i możliwości ludzi, które generują określoną wartość dla organizacji, w której funkcjonują. W gospodarce opartej na wiedzy zarządzanie wiedzą, obejmujące między innymi kreowanie nowej wiedzy oraz zdolność jej wykorzystania w praktyce gospodarczej, stanowi klucz do długotrwałego rozwoju jednostki i organizacji, w której taka jednostka funkcjonuje. Jakość kapitału ludzkiego koreluje z poziomem innowacyjności i postępem technologicznym danej gospodarki, w tym regionalnej.

W Polsce poziom kapitału intelektualnego oraz jego składowych jest niski. Wśród 16 państw europejskich, w których przeprowadzono jego ocenę, Polska zajmuje następujące pozycje [*Raport o kapitale intelektualnym Polski*, 2008: 6]:

- 13. miejsce dla pokolenia dzieci i młodzieży,
- 13. miejsce dla pokolenia studentów,
- 14. miejsce dla pokolenia dorosłych,
- 16. miejsce dla pokolenia seniorów.

Wyniki badań Europejskiego Wskaźnika Kapitału Ludzkiego (*The European Human Capital Index*) [Ederer, Schuller, Willms, 2007] z 2006 roku także są dla Polski alarmujące. Wśród dwunastu objętych badaniem państw Europy Środkowo-Wschodniej Polska zajmuje 11., przedostatnią pozycję.

## 2. Osoby w wieku powyżej 55 lat w Polsce i województwie pomorskim — ujęcie ilościowe

Zasoby kapitału ludzkiego ściśle zależą od systemu szkolnictwa oraz struktury demograficznej danego państwa i/lub regionu. W związku z homogenicznym systemem szkolnictwa w Polsce na jakość zasobów kapitału ludzkiego w skali regionalnej głównie wpływ mają czynniki demograficzne [Światała, 2007].

Niekorzystne prognozy demograficzne dla Europy i jej państw członkowskich, w tym Polski, wymuszają na władzach Unii Europejskiej, krajowych i regionalnych podejmowanie działań inwestycyjnych w rozwój kapitału ludzkiego oraz optymalizujących wykorzystanie zasobów aktualnie dostępnych.

Zasobem, który w Polsce pozostaje nadal nie w pełni wykorzystany, jest potencjał wiedzy i umiejętności osób w tak zwanym wieku okołoemerytalnym. To osoby w wieku produkcyjnym niemobilnym lub poprodukcyjnym<sup>1</sup>, podejmujące w tym czasie decyzje o dezaktywacji zawodowej (emerytalnej).

W kolejnych dekadach udział osób w wieku powyżej 55 lat w ogólnej liczbie Polaków będzie rósł: z obecnych 27% do 45% w 2050 roku. W związku z tym konieczne są działania na rzecz wzrostu aktywności zawodowej osób starszych. Ponad połowa kobiet w wieku 55–60 lat oraz mężczyzn w wieku 60–65 lat (na pięć lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego) na trwale wycofuje się z rynku pracy i pobiera wcześniejsze świadczenia emerytalne.

Liczba i aktywność osób starszych w poszczególnych regionach Polski jest różna. W ogólnej liczbie mieszkańców województwa pomorskiego, osoby w wieku powyżej 45 lat stanowią 39% (tabela 4). W większości są to osoby bierne zawodowo. Co więcej, przejście na emeryturę stanowi podstawowy powód dezaktywacji zawodowej mieszkańców województwa pomorskiego (tabela 5).

## 3. Sytuacja osób w wieku powyżej 55 lat w województwie pomorskim — ujęcie jakościowe

Województwo pomorskie należy do regionów o przeciętnie wysokim poziomie rozwoju gospodarczego mierzonym wartością PKB *per capita*, dużych walorach inwestycyjnych (7. pozycja w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej) [Nowicki,

---

<sup>1</sup> Podział na ekonomiczne grupy wieku: produkcyjny mobilny – mężczyźni i kobiety w wieku 18–44 lata; produkcyjny niemobilny – mężczyźni w wieku 45–64 lata, kobiety w wieku 45–59 lat; poprodukcyjny – mężczyźni w wieku 65 lat i więcej oraz kobiety w wieku 60 lat i więcej. Za: [Przejście z pracy na emeryturę, 2007: 14].



Tabela 1

Prognozy struktury wiekowej ludności Europy i Polski do roku 2050

Rok	Ludność ogółem [tys.]	Ludność wg wieku jako % ludności ogółem					
		0–14 lat	15–44 lat	45–54 lat	55–64 lat	65–79 lat	80 lat i więcej
Europa							
2010	732 759	15,4	41,4	14,7	12,3	12,0	4,2
2020	732 952	15,7	37,7	14,1	13,6	13,8	5,1
2030	723 373	14,8	35,0	14,1	13,5	16,5	6,1
2040	708 489	14,4	33,2	13,4	13,7	17,4	7,9
2050	691 048	15,0	33,2	11,4	13,0	17,8	9,6
Polska							
2010	38 038	14,6	43,8	14,5	13,9	10,1	3,4
2020	37 497	14,5	40,7	12,9	13,6	14,1	4,2
2030	36 187	13,2	35,0	16,9	12,5	17,1	5,3
2040	34 204	12,1	31,4	15,0	16,9	16,3	8,3
2050	32 013	12,7	30,6	11,4	15,3	21,5	8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z [World Population Prospects: The 2008 Revision. Volume II: Sex and Age Distribution of the World Population, 2009: 121, 735].

Tabela 2

Współczynnik obciążenia demograficznego w Europie i Polsce do roku 2050

	Współczynnik obciążenia demograficznego*						Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi**					
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Europa	46,6	46,3	52,8	59,6	65,9	73,5	23,3	23,8	28,9	36,0	42,0	47,5
Polska	42,0	39,4	48,8	55,1	57,8	74,4	18,8	18,8	27,2	34,6	38,6	52,2

\* liczba osób w wieku 0–14 oraz 65+ w stosunku do liczby osób w wieku 15–64 ( $x100$ )

\*\* populacja 65+ w stosunku do populacji 15–64 ( $x100$ )

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z World Population Prospects: The 2008 revision, Population Database, <http://esa.un.org/unpp/> (dostęp: 4.05.2010).

Tabela 3

Aktywność zawodowa ludności Polski w II kwartale 2009 r.

Wiek [lata]	Ogółem [%]
45–49	77,3
50–54	68,2
55–59	41,1
60–64	18,8
Ludność w wieku 15+	50,4

Źródło: Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności Polski, GUS, II kwartał 2009.

Tabela 4

Podstawowe dane na temat osób w wieku okołiemerytalnym w województwie pomorskim

Wyszczególnienie		Wielkość w województwie pomorskim
Liczba ludności		2 219 512
Odsetek ludności w wieku okołiemerytalnym	produkcyjnym niemobilnym	23,9%
	poprodukcyjnym	15,1%
Aktywność zawodowa osób w wieku powyżej 55 lat	bierni zawodowo	83%
	aktywni zawodowo	17%
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku powyżej 55 lat		16%
Stopa bezrobocia wśród osób w wieku powyżej 55 lat		6,1%
Udział osób w wieku powyżej 45 lat wśród jednoosobowych działalności gospodarczych		45,4%
Udział pracowników w wieku powyżej 45 lat wśród wszystkich zatrudnionych według wykształcenia	Poniżej średniego	1,7%
	Średnie	4,7%
	Niepełne wyższe (licencjat)	2%
	Wyższe	3,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Województwo pomorskie..., 2009 oraz A. Mazur i in., 2009].

Tabela 5

Wybrane przyczyny bierności zawodowej w Polsce i województwie pomorskim w III kwartale 2009 r.

Wybrane przyczyny bierności zawodowej	% w ogóle biernych zawodowo w Polsce	% w ogóle biernych zawodowo w województwie pomorskim
Zniechęcenie poszukiwaniem pracy	5,4	1,3
Powody rodzinne związane z prowadzeniem domu	21,7	8,2
Choroba, niepełnosprawność	22,8	16,2
Nauka, uzupełnianie kwalifikacji	25,5	21,9
Emerytura	19,6	42,1

Źródło: opracowanie na podstawie [Nowicki, 2010: 36].

2009] oraz o dużym potencjale akademickim (ok. 8% populacji studentów w Polsce studiuje w uczelniach w województwie pomorskim) [Szkoly wyższe..., 2009].

Do głównych problemów regionu należą: silne wewnątrzregionalne, między-powiatowe zróżnicowanie w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz biegunowość rozwoju, to jest koncentracja aktywności gospodarczej, społecznej i kulturalno-edukacyjnej w Trójmieście.

Ponadto problemem województwa pomorskiego są struktura demograficzna ludności oraz niski wskaźnik aktywności gospodarczej osób w wieku około-

emerytalnym. Mimo że w 2009 roku w województwie zarejestrowano dodatni wskaźnik przyrostu naturalnego na 1000 ludności (+3,5), udział osób w wieku przedprodukcyjnym w strukturze populacji regionu wynosi jedynie 20,3%, a udział osób w wieku poprodukcyjnym 15,1% i systematycznie rośnie. Wskaźnik obciążenia demograficznego w regionie jest wysoki i wynosi 54,9% [*Stan i ruch naturalny ludności...*, 2010].

Głównych powodów wczesnego, trwałego wycofywania się Pomorzan z rynku pracy należy upatrywać między innymi w:

- strukturze polskiego systemu emerytalnego obejmującego tak zwane wcześniejsze emerytury, emerytury pomostowe itp.,
- restrukturyzacji przemysłu stoczniowego i uprawnieniach do wcześniejszych emerytur zarezerwowanych dla grup zawodowych zatrudnionych w tym przemyśle,
- dynamicznym rozwoju nowoczesnych technologii i trudnościach z dostosowaniem się do zmian u pracowników starszych,
- niższym poziomie wykształcenia formalnego osób starszych oraz mało atrakcyjnej ofercie kształcenia uzupełniającego i przekwalifikowania dedykowanych osobom starszym,
- wysokim wskaźniku bezrobocia na obszarach poza Trójmiastem i większej skłonności pracodawców do zwalniania pracowników starszych i zatrudniania pracowników młodszych,
- stereotypach na temat starszych pracowników oraz dyskryminacji ze strony pracodawców i współpracowników.

Wczesna dezaktywacja zawodowa to utrata wiedzy i doświadczenia w przedsiębiorstwach, z których odchodzą starsi pracownicy. To także deficyt kapitału ludzkiego i kapitału intelektualnego w skali gospodarki regionalnej.

Do głównych zalet pracowników starszych pomorscy pracodawcy zaliczają: duże doświadczenie (80,8%), sumienność (42,1%), lojalność (32,7%), odpowiedzialność (18%) oraz dyspozycyjność (14,7%). Główne wady tej grupy pracowników, to w ocenie pracodawców: stan zdrowia (47,8%), przyzwyczajenia (28,2%), niska wydajność (12,4%), wiek i jego konsekwencje (11,9%) i rutyna, brak pomysłów (11,1%) [Gawroński, 2009: 101].

#### 4. Możliwości aktywizacji osób starszych

##### – instrumentarium dostępne władzom samorządowym

W związku ze zmianami społeczno-gospodarczymi ostatnich dekad, w tym z niekorzystnymi prognozami demograficznymi i wzrostem gospodarczej roli wiedzy i kwalifikacji skumulowanych w człowieku, zadaniem władz krajowych oraz władz regionalnych jest podejmowanie wszelkich działań na rzecz zatrzymania na rynku pracy możliwie długo wszystkich obywateli.

W Polsce na poziomie krajowym aktualnie realizowane są następujące programy:

- Program 50 plus – program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia (Ministerstwo Gospodarki i Pracy w 2004 roku),
- Program 45/50 plus – program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym (Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej w 2008 roku),
- Program Solidarność Pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Rada Ministrów w 2008 roku),
- Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji założeń Strategii Lizbońskiej (Rada Ministrów 2008).

Władze regionalne włączają się w działania zawarte w programach ogólnokrajowych, ale także same inicjują przedsięwzięcia mające na celu zachęcenie osób starszych do pozostawania aktywnymi na rynku pracy.

Grupami docelowymi działań władz regionalnych w tym zakresie są zarówno osoby starsze, jak i przedsiębiorcy, potencjalni i aktualni pracodawcy zatrudniający osoby starsze.

Działania skierowane do obu grup mają trojaki charakter:

- finansowego wsparcia,
- promocyjno-edukacyjno-szkoleniowy,
- organizacyjno-proceduralny.

Działania o charakterze finansowym skierowane do przedsiębiorców to najczęściej rozwiązania polegające na ograniczeniu obciążeń podatkowych (głównie w grupie podatki i opłaty lokalne) i obniżeniu pozapłacowych kosztów pracy (dofinansowywanie utrzymywania miejsc pracy przez Powiatowe Urzędy Pracy) przedsiębiorcom zatrudniającym określoną liczbę osób starszych.

Działania finansowe skierowane bezpośrednio do osób starszych najczęściej przybierają formy: dofinansowania, pożyczki lub poręczenia kredytu na uruchomienie własnej działalności gospodarczej.

Najczęściej stosowanymi przez władze samorządowe są rozwiązania o charakterze promocyjno-edukacyjno-szkoleniowym. Władze samorządowe wraz z innymi organizacjami zaangażowanymi w proces aktywizacji zawodowej osób starszych realizują społeczne kampanie informacyjne, których celem jest zmiana wizerunku i roli osoby starszej w życiu publicznym. Grupą, do której przede wszystkim kieruje się te kampanie, są przedsiębiorcy. Przekonuje się ich o wysokiej „przydatności” osób starszych w firmie: ich wiedzy, doświadczeniu i lojalności. Drugą grupą, do której kieruje się tego typu kampanie, są osoby w wieku okołoemerytalnym. Chodzi o wywołanie zmiany w świadomości osób starszych, przełamanie stereotypów, zachęcenie do pozostania aktywnymi zawodowo i społecznie możliwie jak najdłużej.

Dość szeroka jest także oferta szkoleniowa dla osób w wieku powyżej 45 lat. Są to przede wszystkim szkolenia z zakresu uruchomienia i prowadzenia własnego biznesu, w tym: pozyskiwania środków finansowych, przygotowania biznesplanu, zarządzania personelem itp. Nadal brakuje ofert szkoleń przekwalifikujących dla potrzeb zawodów deficytowych dedykowanych osobom powyżej 55 lat.

Tabela 6

Przykłady aktualnie realizowanych działań na rzecz aktywizacji osób starszych w województwie pomorskim

Nazwa przedsięwzięcia	Charakter działań aktywizujących osoby starsze w województwie pomorskim		Podmiot realizujący
	Finansowego wsparcia	Organizacyjno-proceduralne	
Moja firma – moja przyszłość	<p>Projekt zorientowany na promocję przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Skierowany do mieszkańców Gdyni w wieku powyżej 45 lat, chcących założyć własną działalność gospodarczą. Obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wsparcie szkoleniowo-doradcze (szkolenie biznesowe, warsztaty w zakresie rozwoju umiejętności interpersonalnych, doradztwo zawodowe),</li> <li>• jednorazowa dotacja inwestycyjna – 30 tys. zł,</li> <li>• wsparcie pomostowe 1 tys. zł w okresie 6–12 miesięcy</li> </ul>	<p>Promocyjno-edukacyjno-szkoleniowe</p>	<p>Fundacja Gospodarcza Gdynia</p>
Dojrzały Przedsiębiorca	<p>Projekt przeznaczony dla osób powyżej 50. roku życia. Obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• szkolenie z zakresu przedsiębiorczości dla 60 osób,</li> <li>• pomoc konsultanta przy sporządzeniu biznesplanu dla 60 osób,</li> <li>• przyznanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej dla 20 osób,</li> <li>• wsparcie pomostowe (finansowe i doradcze) dla 20 osób,</li> <li>• kampania informacyjno-edukacyjna dotycząca samozatrudnienia oraz perspektyw na rynku pracy dla osób powyżej 50. roku życia.</li> </ul>		<p>Gdańska Fundacja Przedsiębiorczości na zlecenie Powiatowego Urzędu Pracy w Gdańsku</p>
Gdyński Uniwersytet Trzeciego Wiek	<p>Rolą Centrum Aktywności Seniora jest koordynacja wszelkich działań skierowanych do osób powyżej 60. roku życia, realizowanych przez różne instytucje działające na terenie Miasta Gdynia.</p> <p>W ramach Gdyńskiego Uniwersytetu Trzeciego Wiek realizowane są zajęcia wykładowe i warsztatowe, raz lub dwa razy w tygodniu, w podziale na semestry. Prowadzonymi są wykładowcy trójmiejskich uczelni wyższych. Główne cele przedsięwzięcia to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poszerzanie dotychczasowego zakresu wiadomości z wybranych przez uczestników specjalności,</li> <li>• nieustająca mimo wieku aktywność intelektualna,</li> <li>• integracja w grupie rówieśniczej osób starszych,</li> <li>• wzrost poczucia własnej wartości, stała mobilizacja życiowa.</li> </ul>		<p>Centrum Aktywności Seniora w Gdyni – jednostka budżetowa Miasta Gdynia</p>

Źródło: opracowanie własne.

W zakresie działań o charakterze organizacyjno-proceduralnym można mówić o dwóch typach działań. Pierwsza grupa to wszelkiego rodzaju ułatwienia proceduralno-administracyjne (na przykład uproszczenia procedur rejestracji firmy i doradztwo w tym zakresie) lub pierwszeństwo w dostępie do określonych zasobów (na przykład kryterium oceny projektów w komponencie regionalnym PO KL, warunki dzierżawy, najmu lub sprzedaży majątku komunalnego) zarezerwowane dla osób powyżej określonego wieku lub przedsiębiorców zatrudniających osoby starsze. Drugą grupę stanowią działania polegające na tworzeniu sieci współpracy – inicjowaniu powstawania i współtworzeniu organizacji zrzeszających osoby starsze (na przykład klubów seniora, uniwersytetów trzeciego wieku) oraz kojarzących osoby starsze, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców (na przykład organizacja targów pracy, wolontariatu).

## Podsumowanie

Wzrost roli kapitału ludzkiego oraz kapitału intelektualnego jako czynnika produkcji i czynnika rozwoju gospodarczego wymaga podejmowania wszelkich możliwych działań na rzecz ich wzmacniania oraz pełnego wykorzystania. Państwa Europy Zachodniej od dwóch dekad realizują programy aktywizujące zawodowo osoby starsze, umożliwiając w ten sposób wykorzystanie w gospodarce tkwiącego w nich potencjału: wiedzy, doświadczenia, większego obiektywizmu czy zdolności do podejmowania trudnych decyzji.

W Polsce dopiero od kilku lat prowadzi się badania nad sytuacją osób starszych na rynku pracy oraz możliwościami wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polaków. Na szczeblu rządowym sporządzono kilka programów dedykowanych osobom powyżej 45. lub 50. roku życia. Władze regionalne mają w tej materii nadal niewielkie doświadczenie.

Obserwując doświadczenia państw sąsiednich oraz rodzime dobre praktyki, można sformułować kilka uwag ogólnych na temat możliwości aktywizacji zawodowej osób starszych jako obszaru działalności władz regionalnych.

Po pierwsze, wszelkie działania podejmowane w regionie w tym zakresie muszą być częścią większej całości. Oznacza to, że na poziomie regionalnym powinno się tworzyć (jako element strategii rozwoju regionu) długookresowe, kompleksowe programy aktywizacji osób starszych.

Po drugie, władze regionalne muszą współpracować z samorządami szczebla lokalnego, instytucjami rynku pracy oraz organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób starszych w życiu publicznym.

Po trzecie, konieczne jest skierowanie działań do co najmniej trzech grup docelowych: bezpośrednio do osób starszych, do przedsiębiorców, jako potencjalnych pracodawców, oraz do osób młodych. W Polsce brakuje działań zorientowanych na tworzenie dobrego klimatu do współpracy osób młodych ze starszymi. Nie promuje się mentoringu czy coachingu, gdzie trenerami, opiekunami

byłyby osoby starsze. Najczęściej w projektach mających na celu aktywizowanie zawodowe, w tym osób starszych, mentorami są osoby młode.

Po czwarte, ustawowe podwyższanie wieku emerytalnego jest mało efektywną metodą wydłużenia aktywności zawodowej Polaków. Wśród głównych czynników wpływających na długość aktywności zawodowej wymienia się m.in.:

- wysokość zarobków, w tym trend wysokości zarobków uzyskiwanych w ostatnich latach,
- wysokość świadczeń emerytalnych,
- stabilność zatrudnienia,
- wykształcenie, w tym dostępność szkoleń zawodowych oraz kompetencje niezbędne do wykonywania określonej pracy,
- czas poświęcony pracy zawodowej i efekt wypalenia zawodowego,
- satysfakcję z pracy zawodowej, jako rezultat dobrych relacji wewnątrz-firmowych oraz możliwości zaspokajania potrzeb społecznych i potrzeby uznania,
- elastyczność godzin pracy,
- sytuację rodzinną i stan zdrowia.

Mając tego świadomość, władze regionalne wspólnie z przedsiębiorcami i instytucjami rynku pracy powinny rozbudowywać wachlarz zachęt sprzyjających pozostawaniu na rynku pracy. Mogą to być instrumenty o charakterze finansowym, doradczo-szkoleniowym, promocyjno-informacyjnym czy rozwiązań proceduralno-organizacyjnych.

## Literatura

- Ederer P., Schuller P., Willms S. (2007), *The European Human Capital Index: The Challenge of Central and Eastern Europe*, The Lisbon Council, Policy Brief, Brussels.
- Edvinsson L., Malone M.S. (2001), *Kapitał intelektualny*, PWN, Warszawa.
- Gawroński M. i in. (2009), *Równi na rynku pracy? Analiza sytuacji absolwentów i osób w wieku 50+ w województwie pomorskim. Raport z badań*, [w:] J. Fryc (red.), *Równi na rynku pracy? Analiza sytuacji absolwentów i osób w wieku 50+ w województwie pomorskim*, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Gdańsk.
- Hausner J. (red.) (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Kosiedowski W. (2001), *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. Dom Organizatora, Toruń.
- Nowicki M. (red.) (2009), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Nowicki M. (red.) (2010), *Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy. Raport VIII 2010, wersja rozszerzona*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Parysek J.J. (1997), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Przejdźcie z pracy na emeryturę* (2007), Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa.

- Raport o kapitale intelektualnym Polski* (2008), Zespół doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 10 lipca 2008.
- Stan i ruch naturalny ludności w województwie pomorskim w 2009 r. Opracowania sygnałne* (2010), Urząd Statystyczny w Gdańsku, maj 2010.
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 r.* (2009), GUS, Warszawa.
- Mazur A. i in. (2009), *Szanse i bariery zatrudnienia osób w wieku 45+ w województwie pomorskim. Raport końcowy*, Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, Gdańsk.
- Świtła J. (2007), *Wpływ kapitału ludzkiego na rozwój regionalny w Polsce w kontekście gospodarki wiedzy*, [w:] S. Pangsy-Kania, E. Okoń-Horodyńska (red.), *Innowacyjność w budowaniu gospodarki wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.* (Dz.U. Nr 6, poz. 227.1658)
- Województwo pomorskie 2009. Podregiony, powiaty, gminy* (2009), Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk.
- World Population Prospects: The 2008 Revision. Volume II: Sex and Age Distribution of the World Population* (2009), United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- Wright P.M., Dunford B.B. (2001), *Human Resources and the Resource-Based View of the Firm*, „Journal of Management” Nr 27.



*dr Anna Dewalska-Opitek*

Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania im. gen. Jerzego Ziętka w Katowicach

# BUDOWANIE WIZERUNKU JEDNOSTKI TERYTORIALNEJ NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

## Streszczenie

Jednostki terytorialne funkcjonują obecnie w warunkach nasilającej się konkurencji, co wymusza budowanie ich atrakcyjnego wizerunku. Regionem, który aktywnie buduje silny, pozytywny wizerunek, jest województwo śląskie. W artykule podjęto się identyfikacji planowanego wizerunku Śląska oraz działań marketingowych służących jego wykreowaniu.

**Słowa kluczowe:** wizerunek, atrakcyjność regionu, kampanie, działania marketingowe

## Summary

Due to the processing competition, territorial units need to create their image of an attractive place. A region advanced in building a strong, adventurous image is the Silesian Voivodeship. This paper presents the Silesian image planned by the regional authority as well as marketing actions which enable to achieve the strategic goal.

**Keywords:** image, regional attractiveness, campaigns, marketing actions

## I. Wstęp

Charakterystyczną cechą współczesnego świata jest nasilająca się konkurencja. Dotyczy ona nie tylko środowiska biznesowego, będącego tradycyjnym obszarem rywalizacji podmiotów gospodarczych (głównie przedsiębiorstw), lecz także nowych sfer, na przykład sektora publicznego. Jednostki terytorialne (kraje, regiony, miasta, gminy) rywalizują między sobą o określone korzyści, w tym: o dostęp do środków finansowych (międzynarodowych, krajowych), pozyska-

nie inwestorów zewnętrznych transferujących poza pieniędzmi także informacje i wiedzę, utrzymanie kapitału w regionie, lokalizację agend i instytucji rządowych, organizowanie imprez międzynarodowych i tym podobne. Najbardziej konkurencyjne jednostki terytorialne zapewniają sobie dostęp do zasobów kapitałowych (finansowych i rzeczowych), ludzkich, naturalnych, dzięki czemu możliwe jest zaspokajanie zidentyfikowanych i antycypowanych potrzeb klientów i grup interesariuszy, zarówno zamieszkujących daną jednostkę osadniczą i w niej gospodarujących, jak i planujących osiedlenie i prowadzenie działalności gospodarczej [Klasik, Kuźnik, 2001].

Aby sprostać wyzwaniom konkurencji, jednostki terytorialne muszą pozytywnie wyróżnić się spośród innych uczestniczących w grze rynkowej oraz utrwalić w świadomości różnych podmiotów własną unikatową pozycję. Mogą to osiągnąć za pomocą odpowiednio ukształtowanego wizerunku (*image'u*). Funkcje, jakie spełnia silny, pozytywnie ukształtowany wizerunek jednostki terytorialnej, wydają się nie do przecenienia w sytuacji narastającej konkurencji, co dodatkowo potwierdza fakt, że budowaniem wizerunku (*brandingiem*) zajmują się wyspecjalizowane agencje marketingowe, tworzone są także światowe rankingi krajów (*Anholt-GMI Nation Brands Index*) czy miast (*Anholt-GMI City Brand Index*), oparte na wizerunku danej jednostki terytorialnej utrwalonym w opinii mieszkańców [Anholt, 2006]. Wysoka pozycja w rankingu to nie tylko prestiż dla kraju czy miasta, ale także miernik skuteczności zarządzania jednostką terytorialną. Można zauważyć, że nasilająca się konkurencja wymusza profesjonalizację zarządzania miejscem, w tym także właściwy dobór i kompozycję działań marketingowych wspierających kreowanie wizerunku jednostki osadniczej.

Kreowanie wizerunku miejsca stanowi obszar zainteresowania zarówno władz samorządowych (w wypadku marketingu regionalnego lub urbanistycznego), jak i władzy centralnej (w ramach marketingu narodowego). Odpowiednio ukształtowany wizerunek urasta obecnie do jednego z najistotniejszych instrumentów planowania strategicznego i zarządzania jednostką terytorialną [Piątkowska, 2010]. Istnieje zatem rosnące zapotrzebowanie zarówno na wiedzę teoretyczną, jak i praktyczne wskazówki i propozycje działań służących zbudowaniu pozytywnego wizerunku jednostki osadniczej. Wymiana doświadczeń regionalnych pozwala na wskazanie tych o charakterze uniwersalnym, które mogą być z powodzeniem stosowane w praktyce w ramach marketingu terytorialnego.

Bliższe rozpoznanie problematyki związanej z kształtowaniem pożądanego obrazu jednostki terytorialnej wydaje się również istotne ze względu na specyfikę zakresu terytorialnego badań – województwa śląskiego. Region ten od lat próbuje zmienić swój wizerunek obszaru zacofanego, silnie zurbanizowanego, zdegradowanego przemysłem ciężkim na rzecz regionu atrakcyjnego, nowoczesnego, innowacyjnego, stanowiącego obszar nie tylko rozwijającej się gospodarki, ale także oferującego wiele atrakcyjnych sposobów spędzania wolnego czasu. Wydaje się o wiele większym rynkowym wyzwaniem stworzenie dobrego *image'u* regionu zindustrializowanego niż województwa postrzeganego jako region

przyjazny turystom ze względu na walory przyrodnicze, krajobrazowe, zabytki historyczne i tym podobne.

Do przygotowania części empirycznej niniejszego opracowania posłużono się metodą monograficzną bazującą na wywiadach pogłębionych i analizie dokumentów. Badania prowadzone były w sierpniu i wrześniu 2010 roku. Analizie poddano dokumenty udostępnione przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, w tym koncepcję kreatywną marki „Śląskie”, założenia i raporty z kampanii wizerunkowych, a także wyniki badań dotyczące ich skuteczności. Wywiady pogłębione przeprowadzono z dyrektorami jednostek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, to jest Gabinetu Marszałka, Wydziału Promocji i Współpracy Międzynarodowej oraz Wydziału Gospodarki. Badany przypadek pozwolił na wyciągnięcie konkluzji odnośnie do sposobu budowania wizerunku regionu, a także na sformułowanie ogólnych wniosków dotyczących skuteczności podjętych działań marketingowych.

## 2. Istota wizerunku jednostki terytorialnej

Rozważania dotyczące wizerunku jednostki osadniczej należy rozpocząć od jednoznaczego zdefiniowania, co kryje się pod pojęciem wizerunek. Etymologia wskazuje łacinę jako źródłosłów terminu. Słowa „imago” lub „imaginatio” oznaczały obraz, podobiznę, symbol, wyobrażenie [Tkaczyk, Rachwalska, 1997]. Obecnie w powszechnym rozumieniu wizerunek (*image*) oznacza „portret, obraz, subiektywne wyobrażenie zjawisk, przedmiotów, ludzi, państw, produktów, zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych” [Biedermann, Urbaniak, 1998, s. 17]. Zdaniem Philipa Kotlera wizerunek stanowi „zbiór przekonań, myśli i wrażeń danego podmiotu (osoby lub grupy) o jakimś obiekcie, przy czym przez obiekt można rozumieć firmę, produkt i jego markę, miejsce bądź osobę” [Kotler, 1994, s. 549].

Co istotne, wizerunek nie jest wiernym odzwierciedleniem rzeczywistości, ponieważ powstaje w wyniku postrzegania – procesu nacechowanego subiektywizmem jednostki, jest zatem kategorią zindywidualizowaną. Wytworzony obraz może być prawdziwy lub fałszywy, może wynikać zarówno z własnego doświadczenia, jak i zasłyszanych opinii. Zależy od życzeń, obaw, doświadczeń i przesądów człowieka. Oznacza to, że wizerunek jest kategorią złożoną wewnątrznie, niestałą – *image* może się zmieniać w czasie w wyniku oddziaływania marketingowego, lecz także powstających emocjonalnych sądów i projekcji jednostki bądź wpływu członków danej społeczności.

Można zatem przyjąć, że wizerunek to zestaw subiektywnych wyobrażeń o różnych obiektach (miejscach, firmach, ludziach), istniejący w sferze percepcji otoczenia.

Odnosząc się do wymiaru wizerunku, który stanowi przedmiot rozważań teoretycznych i badań empirycznych niniejszej pracy, należy przybliżyć pojęcie wizerunku miejsca (jednostki terytorialnej, jednostki osadniczej). W literaturze

krajowej i zagranicznej można spotkać się z koncepcją, w której wizerunek jednostki osadniczej stanowi sumę wierzeń, idei i wrażeń, które ludzie odnoszą do danego miejsca [Kotler, Haider, Rein, 1993; Szromik, 2008].

Wizerunek w rozumieniu marketingu terytorialnego dla jednostki terytorialnej pełni istotne funkcje. Są to:

- upraszczająca – polegająca na selektywnym postrzeganiu realnych cech danego obszaru; cechy te z reguły są bardzo liczne, odbijają się i kodują jedynie wybrane charakterystyki jednostki terytorialnej, powodując fragmentaryczne odwzorowanie rzeczywistości,
- porządkująca – związana z faktem, że w procesie percepcji nowe informacje nakładane są na już istniejące, następuje zatem proces ich uzupełnienia i weryfikacji (informacje zgodne z dotychczasowym wizerunkiem są natychmiast przyswajane, informacje z nim niezgodne są natomiast marginalizowane lub odrzucane),
- minimalizująca ryzyko – pozwala na zmniejszenie ryzyka błędnych decyzji; dobra reputacja jednostki terytorialnej jest szczególnie znacząca w czasach recesji gospodarczej,
- orientacyjna – związana z rolą wizerunku w procesie przepływu informacji do pożądaných grup odbiorców [Piątkowska M., 2010].

Wizerunek jednostki terytorialnej może być rozpatrywany w wielu wymiarach, można mówić o wielu rodzajach wizerunku wyróżnionych na podstawie określonych kryteriów, przykładowo takich jak: siła wizerunku, odczucia, jakie budzi, obiekt postrzegający i inne. Wymienione kryteria i rodzaje wizerunku przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Wybrane rodzaje wizerunku jednostki terytorialnej

Kryterium	Rodzaje wizerunku jednostki terytorialnej
Odczucia, jakie budzi wizerunek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizerunek pozytywny</li> <li>• wizerunek negatywny</li> </ul>
Siła wizerunku	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizerunek silny</li> <li>• wizerunek słaby</li> </ul>
Czas postrzegania wizerunku	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizerunek obecny</li> <li>• wizerunek przyszły</li> </ul>
Obiekt postrzegający	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizerunek własny (autowizerunek)</li> <li>• wizerunek obcy</li> </ul>
Zgodność wizerunku z założeniami strategicznymi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizerunek planowany (pożądany)</li> <li>• wizerunek zarejestrowany (rzeczywisty)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Budzyński, 2002 oraz Szromik, 2008].

Najczęściej wizerunek bywa postrzegany w kontekście emocji, które budzi. Według tego kryterium można wyróżnić wizerunek pozytywny i negatywny. Pozytywny wizerunek miejsca oznacza, że dana jednostka osadnicza budzi dobre skojarzenia, wynikające z pozytywnych doświadczeń rezydentów i innych interesariuszy, którzy odczuwają satysfakcję z zamieszkania czy ulokowania

działalności gospodarczej w danym miejscu. Wizerunek negatywny natomiast świadczy o niskiej satysfakcji mieszkańców i inwestorów. Na takie postrzeganie miejsca ma wpływ rozbieżność pomiędzy oczekiwaniami, potrzebami różnych podmiotów a działaniami władz samorządowych bądź centralnych.

Niezależnie od charakteru emocji ważna jest siła wizerunku jednostki terytorialnej. Według tego kryterium można wyróżnić wizerunek silny (wówczas dany obszar ma wyraźnie określone miejsce w świadomości adresatów wizerunku, jego obraz jest wyrazisty i spójny) bądź słaby (co oznacza, że jednostka terytorialna nie zajęła wysokiej pozycji w percepcji społecznej, świadomość danego miejsca jest niewystarczająca, aby miasto, region czy kraj mogły pozyskać lub utrzymać mieszkańców, pracowników albo inwestorów).

Wizerunek jednostki osadniczej może wykazywać zmienność w czasie. Przykładem kraju, którego postrzeganie na arenie międzynarodowej zmieniło się w sposób zasadniczy, może być Japonia. Do lat 70. XX wieku kraj ten odbierany był jako zacofany producent towarów o niskiej jakości. Dziś jest synonimem postępu, innowacji, kolebką nowoczesnych technologii ICT, miejscem wykorzystującym tak zwany „efekt kraju pochodzenia” (wielu nabywców chętnie sięga po produkty high-tech dlatego, że pochodzą z Japonii). Ponadto w miarę upływu czasu zmieniają się adresaci wizerunku, ich sytuacja społeczna, ekonomiczna oraz zawodowa, system wartości, potrzeby i preferencje. Młodzież poszukująca atrakcyjnej oferty edukacyjnej staje się pracownikami, przedsiębiorcami chcącymi realizować się w sferze zawodowej. Osoby młode poszukujące interesujących miejsc spędzania wolnego czasu, chętnie uczestniczące w imprezach sportowych czy kulturalnych, wchodząc w kolejną fazę cyklu życia rodziny, będą oczekiwały od władz miasta lub regionu propozycji spędzania wolnego czasu razem z dziećmi.

Wizerunek cechuje także zmienność determinowana podmiotem postrzegającym. Można mówić o wizerunku własnym oraz wizerunku obcym. Wizerunek własny to wyobrażenie o miejscu – mieście, regionie – powstałe wśród jego mieszkańców. Szczególną jego odmianą jest wizerunek utrwalony wśród przedstawicieli władz jednostki terytorialnej. Wizerunek obcy natomiast oznacza wyobrażenie o miejscu pojawiające się w świadomości podmiotów wchodzących w skład szeroko rozumianego otoczenia – regionalnego, krajowego, międzynarodowego.

Z tą typologią ściśle wiąże się kolejna, której podstawą wyróżnienia jest kryterium zgodności wizerunku z założeniami strategicznymi, pozwalające wskazać wizerunek planowany (pożądany) i zarejestrowany (rzeczywisty). Pożądany wizerunek miejsca oznacza obraz regionu, jaki jego władze pragną wykreować w świadomości adresatów i jest on wynikiem planowania strategicznego. Wizerunek zarejestrowany to obraz rzeczywistości ukształtowany w świadomości mieszkańców, inwestorów, turystów i innych interesariuszy.

### 3. Planowany wizerunek województwa śląskiego i jego komponenty

Województwo śląskie jest regionem specyficznym, położonym geograficznie na styku europejskich szlaków komunikacyjnych. Jest tu skoncentrowany poważny potencjał przemysłowy kraju, co stanowi zarówno o jego sile i gospodarczej atrakcyjności regionu, jak i słabej stronie poprzez stereotypowy obraz obszaru silnie zurbanizowanego. Województwo śląskie to jeden z głównych (po łódzkim) producentów energii oraz główny odbiorca energii (ze względu na rozbudowany przemysł, duże zagęszczenie ludności – liczne miasta, wysoką urbanizację, rozwiniętą infrastrukturę, napływające do regionu inwestycje). To sprawia, że Śląsk nie jest „czarną dziurą”, lecz jasnym miejscem na nocnej mapie Polski, częścią „światłej osi Europy”. Śląsk to także region o dużej dyferencjacji, zarówno przyrodniczej, jak i kulturowej. Śląskie zamieszkuje najbardziej różnicowana etnicznie grupa obywateli Polski, do czego przyczyniły się zarówno uwarunkowania historyczne, jak i reforma administracyjna z 1999 roku. Te czynniki sprawiają, że nie ma spójnej tożsamości mieszkańców regionu, a budowanie wizerunku województwa jest zadaniem trudnym, wymagającym znalezienia płaszczyzny wspólnej dla całego obszaru administracyjnego.

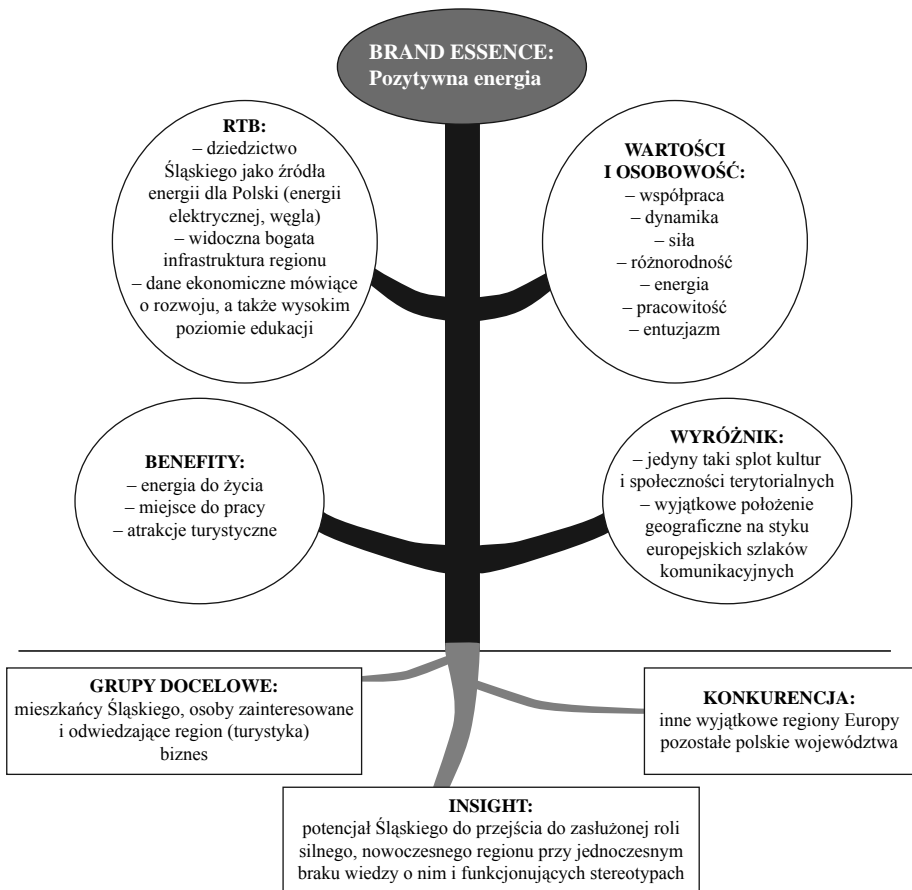
W 2007 roku podjęto prace nad koncepcją kreatywną dla Śląska. W założeniach powinna być wiarygodna i sugestywna, bazująca na silnym fundamencie i dająca perspektywę na przyszłość. Hasłem pozycjonowania województwa śląskiego (tzw. *big idea*) stało się: „Śląskie. Pozytywna energia”. Metaforyczne ujęcie energii miało stanowić sposób na przełamanie upowszechnionego wizerunku województwa śląskiego. Hasło to wybrano między innymi ze względu na jego następujące cechy:

- 1) prostotę – oparcie komunikacji marketingowej na jednym podstawowym pojęciu pozwala na zastosowanie jasnego komunikatu, stanowiącego podstawę wszelkich kampanii i akcji wizerunkowych;
- 2) pojemność – słowo „energia” ma wiele znaczeń, w odniesieniu do województwa śląskiego oznacza:
  - energię elektryczną (czystą) produkowaną w regionie,
  - energię tkwiącą w ludziach, zaradnych i pracowitych, co wpływa na rozwój gospodarczy województwa,
  - energię życiową, witalność, dzięki której region jest kreatywny, ożywiony i inspiruje do działania,
  - atrakcje turystyczne, które pozwalają „naładować się energią” (zabytki, tereny zielone, akweny wodne), jak i „wyładować energię” (turystyka kwalifikowana, sporty ekstremalne),
  - energetyczne wydarzenia kulturalne i sportowe,
  - energię duchową pochodzącą z sanktuariów (Jasna Góra, Piekary Śląskie);
- 3) pozytywność – szeroko rozumiana energia jest podłożem dla postaw i odczuć jej mieszkańców, jak: optymizm, entuzjizm, mobilność, zapał, witalność, zdrowie, uśmiech, szczęście;

- 4) spoiłość – różnorodne znaczenia śląskiej energii mają charakter komplementarny, pozwalają oddać specyfikę poszczególnych subregionów jednym komunikatem marketingowym;
- 5) potencjał językowy – słowo „energia” pojawia się w wielu kontekstach, wyrażeniach, związkach frazeologicznych, nie traci przy tym swojego pozytywnego charakteru zarówno w języku polskim, jak i językach obcych, co wydaje się niezwykle istotne w prowadzeniu międzynarodowych kampanii wizerunkowych.

Tak sformułowany komunikat ma służyć wypromowaniu województwa śląskiego jako regionu dynamicznego, opartego jednak na lokalnych tradycjach i wartościach, a w szczególności:

- pełnego energii, w którym żyją aktywni i twórczy ludzie, tradycyjnie hołdujący etosowi pracy i tworzący wspólnotę społeczną – zróżnicowaną, lecz powiązaną silnymi więzami;



Ilustracja 1. Drzewo marki „Śląskie”

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

- rozwijającego się, budującego swoją siłę na solidności, przedsiębiorczości i umiejętności współpracy;
- uosabiającego dumę mieszkańców z zabytków, bogactwa przyrody (szlaków turystycznych) i własnej, jedynej w skali Polski i Europy, wyjątkowej specyfiki.

Zaplanowane hasło pozycjonowania pozwala na przeprowadzanie spójnych kampanii wizerunkowych, promujących zarówno atrakcyjność gospodarczą, jak i turystyczną regionu. Zależności pomiędzy poszczególnymi komponentami wpływającymi na wizerunek województwa śląskiego można przedstawić za pomocą tak zwanego „drzewa marki” (il. 1).

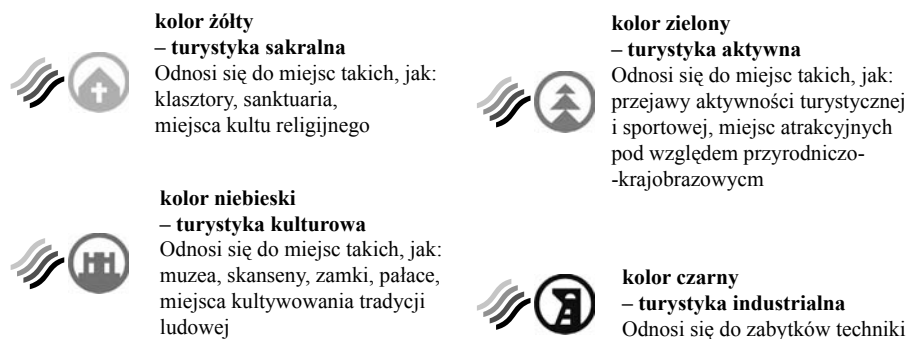
Ważnym elementem wizerunku województwa śląskiego jest jego tożsamość (identyfikacja) wizualna. Składają się nań następujące elementy: logotyp, kolorystyka i typografia, piktogramy, uzupełniające elementy graficzne i hasło przewodnie.

Logotyp w wersji podstawowej składa się z czterobarwnego znaku graficznego w postaci kolorowych fal (logo): żółtej, zielonej, niebieskiej i czarnej oraz z napisu „Śląskie. Pozytywna energia”. Omawiany logotyp regionu zaprezentowano na ilustracji 2. Każdy z czterech kolorów logo ma przynależną tematykę, a dodatkowo został przypisany piktogram także utrzymany w określonej kolorystyce (il. 3).

## Śląskie. Pozytywna energia

Ilustracja 2. Logotyp województwa

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.



Ilustracja 3. Znaczenie kolorystyki i piktogramów

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

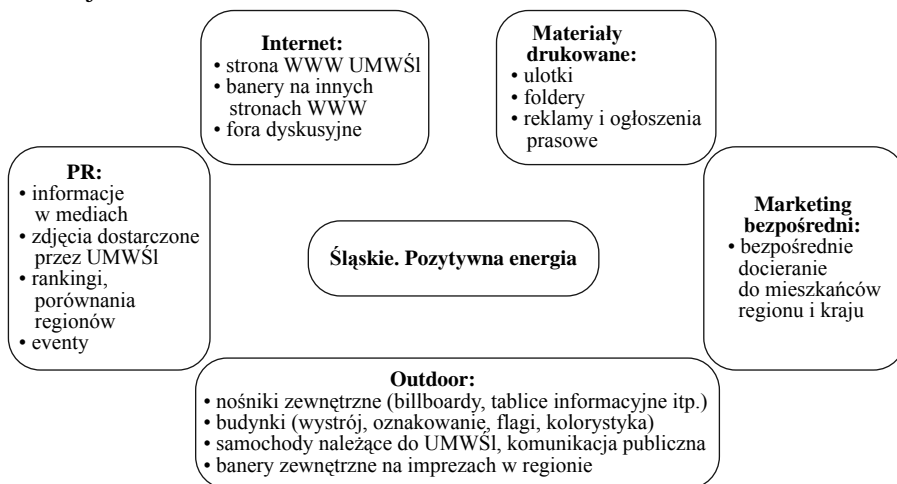
Kolorowe fale to istotny komponent tożsamości wizualnej. Mogą stanowić element komunikatu marketingowego wykorzystywanego w różnych nośnikach informacji, pojawiając się w dwóch formach: wzoru złożonego z rytmicznie powtarzających się fal we wszystkich czterech kolorach lub fal swobodnie rozrzuconych, co dodatkowo ma podkreślać aktywny, swobodny charakter marki „Śląskie”. Aby natomiast dodatkowo zdynamizować przekaz marketingowy i skierować go bezpośrednio do odbiorcy, wprowadzone zostało hasło przewod-



nie: „Włącz się” oznaczające aktywne spędzanie czasu: „obudź się”, „otwórz się” na nowe wrażenia. Ma także charakter zapraszający: „dołącz do nas, bądź jednym z nas, zapraszamy”.

#### 4. Kampanie wizerunkowe służące budowaniu wizerunku województwa śląskiego

Budowanie wizerunku regionu to proces długofalowy, wymagający precyzyjnego zaplanowania i doboru działań składowych. Niezbędne jest kompleksowe podejście w komponowaniu różnorodnych instrumentów i mediów promocji tak, aby możliwe było osiągnięcie efektu synergii. Dla wykreowania pozytywnego wizerunku województwa śląskiego wybrano trzy podstawowe instrumenty promocji, a mianowicie: reklamę, PR i marketing bezpośredni. Ważnym nośnikiem wizerunku stali się także ludzie, w tym pracownicy śląskiego Urzędu Marszałkowskiego i innych instytucji w regionie. Wykorzystano różne media i nośniki komunikacji, jak: telewizję, radio internet, outdoor oraz prasę. Komunikat wizerunkowy ma trafić do różnych adresatów, w tym mieszkańców regionu, kraju oraz zagranicy, zainteresowanych zarówno sferą turystyczną, jak i biznesową. Wybrane sposoby komunikowania wizerunku przedstawiono na ilustracji 4.



Ilustracja 4. Komunikowanie wizerunku

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

W celu wykreowania pozytywnego *image'u* regionu od 2007 do 2010 roku zaplanowano i zrealizowano siedem kampanii wizerunkowych o zasięgu regionalnym, ogólnokrajowym i międzynarodowym.

Pierwsza kampania wizerunkowa została przeprowadzona w kwietniu i maju 2008 roku, a jej adresatami byli mieszkańcy regionu. Miała ona na celu – poza

wykreowaniem silnego, pozytywnego *image'u* województwa (jako celu głównego) – także rozpropagowanie komunikatu (*brand idei* regionu) – „Śląskie. Pozytywna energia”. Ukazano region jako tryskający pozytywną energią, radosny, pewny siebie i wesoły, a jego mieszkańców jako ludzi z poczuciem humoru, potrafiących na siebie samych spojrzeć z dystansem. Kampania oparta była na siedmiu projektach graficznych, z których każdy odnosił się do nazwy wybranego miasta, pokazując za jego pomocą jeden z pozytywnych aspektów województwa. Przykładowy projekt przedstawiono na ilustracji 5.



Ilustracja 5. Projekt graficzny wykorzystany w kampanii „Śląskie. Pozytywna energia”  
Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

W ramach pierwszej kampanii wizerunkowej wykorzystano różnorodne nośniki reklamowe (outdoor, prasa, TV, radio) i przeprowadzono liczne akcje specjalne. Na stronie internetowej [www.gosilesia.pl](http://www.gosilesia.pl) zorganizowano konkurs dla mieszkańców nawiązujący do przyjętej koncepcji – śląscy internauci mogli sami tworzyć zabawne propozycje haseł promujące miasta województwa. Kampania objęła też liczne działania z zakresu marketingu bezpośredniego: w wybranych centrach handlowych zainteresowani mogli otrzymać zabawną pocztówkę województwa śląskiego z własnym wizerunkiem. Na ulicach największych miast regionu pojawili się animatorzy – autostopowicze trzymający w rękach zamiast tabliczek z nazwami miast ich zabawne rozwinięcia znane z *layoutów* reklamowych kampanii. Na stacjach benzynowych przeprowadzono dystrybucję naklejek dla kierowców informujących: „Ten samochód napędza Śląskie. Pozytywna Energia”. Ponadto zorganizowano „Tour de Śląskie”: rowerową imprezę w Wojewódzkim Parku Kultury i Wypoczynku. Jedną z jej atrakcji był czteroosobowy tandem, symbolicznie łączący cztery subregiony województwa, a mieszkańcy utworzyli peleton pełen pozytywnej energii.

W 2009 roku przeprowadzono pierwszą ogólnopolską kampanię pod hasłem: „Pozytywnie nakręcenii polecają: Śląskie. Pozytywna energia”. Działania marketingowe obejmowały reklamę we wszystkich klasycznych mediach, zachęcając do odwiedzin regionu śląskiego turystów z całej Polski. Kampania promocyjna opierała się na dynamicznym ujęciu różnych zainteresowań i pasji, które można realizować w województwie śląskim. Tytułowi „pozytywnie nakręcenii” to ludzie w różnym wieku, dający upust swojej aktywności lub nawet ekstremalnym zainteresowaniom. Główny przekaz reklam koncentrował się więc na pozytywnych, wyrazistych emocjach. Przykład komunikatu przedstawiono na ilustracji 6.



Ilustracja. 6. Projekt graficzny wykorzystany w kampanii: „Pozytywnie nakręcenie polecają: Śląskie. Pozytywna energia”

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Według szacunków ekspertów z domów mediowych niemal 18 mln widzów zetknęło się ze spotem telewizyjnym Śląskiego trzy i więcej razy, podobna ich liczba usłyszała reklamę w radiu co najmniej raz. Jednocześnie sprzedano ponad 3,7 mln egzemplarzy gazet zawierających reklamę prasową. Pozytywną ocenę kampanii wydali także jurorzy XII Gdańskich Targów Turystycznych. Województwo Śląskie zostało tam uhonorowane medalem Mercurius Gedanensis w kategorii Najlepsza Kampania Promocyjna w Polsce.

Po zakończeniu kampanii ogólnopolskiej w 2009 roku przeprowadzono kolejną, tym razem regionalną, kampanię wizerunkową województwa śląskiego, skierowaną do mieszkańców i prezentowaną pod hasłem: „Śląskie. Na wyciągnięcie ręki”. Jej celem było zachęcenie mieszkańców do podróżowania po województwie i zapoznanie ich z ofertą turystyczną Śląska, a także ukazanie, że interesujące obiekty turystyczne regionu są łatwo dostępne. Przykładowy komunikat kampanii zaprezentowano na ilustracji 7.

W omawianej kampanii wykorzystano reklamę (telewizyjną, radiową, prasową i zewnętrzną), także *eventy* w ramach działań PR i marketingu bezpośredniego. Niezwykle ważnym medium komunikacji w tej kampanii stał się Internet. Mieszkańcy regionu mogli wirtualnie zwiedzać obiekty turystyczne Śląska dzięki stworzonej specjalnie na potrzeby kampanii grze komputerowej „Śląskie. Na wyciągnięcie ręki”. Na potrzeby kampanii uruchomiono stronę internetową [www.nawyciagnieciereki.gosilesia.pl](http://www.nawyciagnieciereki.gosilesia.pl) będącą narzędziem łączącym wszystkie podejmowane działania. Witryna zawierała szczegóły dotyczące kampanii oraz prowadzonych konkursów, w tym konkursu fotograficznego utrzymanego w konwencji „Śląskie. Na wyciągnięcie ręki” oraz „Wielkiego konkursu” polegającego na odwiedzaniu wielu atrakcji turystycznych województwa i zbieraniu pieczętek. Listę atrakcji reprezentujących turystykę sakralną, aktywną, kulturową i in-



Ilustracja. 7. Projekt graficzny wykorzystany w kampanii: „Śląskie. Na wyciągnięcie ręki”

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

dustrialną umieszczono na mapce, która trafiła do mieszkańców. Zainteresowani mogli pobrać ją także ze strony internetowej kampanii, zamieszczono ją również w weekendowym wydaniu prasy regionalnej. Jak wynika z obserwacji ruchu turystycznego w regionie, znacznie wzrosła świadomość atrakcyjności turystycznej województwa wśród jego mieszkańców, co było założonym celem podejmowanych działań promocyjnych.

Działania służące wykreowaniu pozytywnego obrazu województwa śląskiego stają się coraz bardziej zróżnicowane i intensywne. Od kwietnia do lipca 2010 roku przeprowadzono cztery kampanie wizerunkowe: regionalną, dwie ogólnopolskie i międzynarodową.

Kampania regionalna została poświęcona turystyce industrialnej ze względu na to, że to właśnie rewolucja przemysłowa zmieniła Śląsk i nadała mu niepowtarzalny charakter. Założeniem kampanii było ukazanie, że dziedzictwo industrialne jest nie tylko częścią przeszłości regionu, ale ogromnym atutem w teraźniejszości. Hasłem przewodnim kampanii było: „Industriada. Święto Szlaku Zabytków Techniki”. Jest to jedyny w Polsce samochodowy szlak turystyczny łączący ponad trzydzieści najciekawszych obiektów industrialnych, które w minionych wiekach były świadkami rewolucji przemysłowej. Szlak Zabytków Techniki to jedyny tego typu szlak w Europie Środkowej i Wschodniej należący do Europejskiego Szlaku Dziedzictwa Przemysłowego. Ze względu na unikatowość atrakcji i duże zainteresowanie mieszkańców regionu „Industriada” została zaplanowana jako impreza cykliczna. Komunikaty promujące „Industriadę” i Szlak Zabytków Techniki zaprezentuje ilustracja 8. Poza działaniami marketingowymi wykorzystanymi we wcześniejszych kampaniach wizerunkowych, w ramach „Industriady” zorganizowano szereg prezentacji i warsztatów poświęconych 40 zabytkom techniki z 23 miast regionu.



Ilustracja 8. Szlak Zabytków Techniki promowany w ramach regionalnej kampanii promocyjnej „Industriada”

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Kontynuacją promocji województwa śląskiego w skali ogólnokrajowej, jako regionu pełnego energetyzujących atrakcji turystycznych, godnego odwiedzin i bliższego poznania, była kampania „Pasjonanci polecają: Śląskie. Pozytywna energia”. „Pasjonanci” to nieprzeciętni, symboliczni reprezentanci regionu, którzy dzięki swoim pasjom wnoszą się ponad przeciętność, a dzieląc się nimi z innymi, emanują pozytywną energią. Ich losy i historie budują wizerunek regionu aktywnych i ciekawych ludzi, otwartego dla każdego, kto szuka niezwykłych

miejsc i niesamowitych przeżyć, pełnego pozytywnej energii, która ma moc unoszenia wysoko ponad ziemią. „Pasjonanci” zapraszają do poznania gościnności mieszkańców Beskidu Śląskiego i Żywieckiego, zwiedzenia Szlaku Zabytków Techniki, aktywnego wypoczynku w Jurze, rozwoju własnych pasji w regionie, spróbowania wyjątkowej kuchni regionalnej. Przykładowy komunikat kampanii przedstawiono na ilustracji 9.



Ilustracja 9. Projekt graficzny wykorzystany w kampanii „Pasjonanci polecają: Śląskie. Pozytywna energia”

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

W omawianej kampanii w nowatorski sposób wykorzystany został internet. Po raz pierwszy w komunikacji marketingowej województwa śląskiego uruchomiona została specjalna strona na *Facebooku* (*fanpage*) zawierająca konkursy i quizy dla użytkowników sieci. W promocję województwa zaangażowali się także autorzy najbardziej poczytnych blogów, stając się ambasadorami marki „Śląskie”. W kampanii wykorzystano także działania z zakresu *guerilla* marketingu. W przejściach podziemnych, na dworcach i głównych ulicach miast województwa pojawiły się setki baloników helowych z doczepionymi papierowymi sylwetkami „Pasjonatów” i informacją o promowanych miejscach. Baloniki helowe dostarczone były również do dziennikarzy (*direct mailing*) z opisem kampanii.

Kampania „Pasjonanci” w pełni świadomie nawiązuje do nagradzanej i uznanej za sukces kampanii „Pozytywnie Nakręcenie” z 2009 roku. Połączenie znanej idei z nową, świeżą koncepcją, oznacza z jednej strony rozwinięcie motywów już kojarzonych z marką „Śląskie”, z drugiej natomiast jest potwierdzeniem tezy, że dla skutecznych działań marketingowych spójność i konsekwencja mają zasadnicze znaczenie.

Istotnym novum stała się zagraniczna kampania promująca pozytywny obraz województwa śląskiego. Miejscem docelowym była Nadrenia Północna-Westfalia, ponieważ mieszka tam wiele osób ze śląskimi korzeniami, a ponadto to region partnerski województwa śląskiego. Główne hasło kampanii brzmiało „Guck mal! Schlesien – Eine Region Positiver Energien”, czyli „Spójrz! Śląskie. Pozytywna energia”. Przykładowy projekt graficzny wykorzystany w kampanii międzynarodowej przedstawia na ilustracja 10. Poza tradycyjnie wykorzystywanymi instrumentami promocyjnymi, to jest reklamą, marketingiem bezpośrednim i działaniami PR (w centrum Düsseldorfu ustawiono pawilony promujące atrakcje regionu, między innymi tradycyjną kuchnię śląską, wzornictwo użyt-

kowe i sztukę, atrakcje turystyczne, na przykład Beskidy, Jurę Krakowsko-Częstochowską, Szlak Zabytków Techniki). Ważnym komponentem kampanii stały się działania z zakresu *guerilla* marketingu, wykorzystujące tak zwany *street art* oraz nośniki multimedialne. Kampania ta jest pierwszą w zaplanowanego cyklu o zasięgu międzynarodowym.



Ilustracja 10. Projekty graficzne wykorzystane w kampanii: „Guck Mal! Schlesien”  
Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Na uwagę zasługują działania promujące atrakcyjność gospodarczą i inwestycyjną regionu. Są one mniej spektakularne i nie tak powszechnie znane ze względu na rynek docelowy – inwestorów wewnętrznych i zewnętrznych, zarówno z kraju, jak i z zagranicy. Co więcej, przedsiębiorstwa planujące inwestycje nie są zainteresowane upowszechnianiem ich zamierzeń strategicznych. Ważnym przedsięwzięciem dla promocji rozwoju regionu była przeprowadzona w czerwcu 2010 roku kampania pod hasłem „Invest in Silesia”. Województwo śląskie jako pierwsze w Polsce uruchomiło zintegrowany system informowania o możliwościach inwestycyjnych w regionie ([www.invest-in-silesia.pl](http://www.invest-in-silesia.pl)) i zebrało w jednym miejscu informacje potrzebne inwestorom. Wykorzystywane narzędzia i nośniki promocji dostosowane są do biznesowego charakteru adresatów – wykorzystuje się reklamę outdoor, prasową w magazynach specjalistycznych oraz internetową. Niezwykle istotne są targi, marketing bezpośredni, działania z zakresu PR (konferencje, sympozja, spotkania z przedstawicielami świata ekonomii, biznesu, kultury, nauki i mediów, działającymi na rzecz rozwoju inwestycji i gospodarki w województwie śląskim).

Podsumowując, można zauważyć, że województwo śląskie podejmuje wiele działań na rzecz zmiany stereotypowego postrzegania regionu i umacniania pozytywnego wizerunku, zarówno wśród mieszkańców, jak i podmiotów otoczenia. Kampanie promocyjne ukazujące walory i atrakcje Śląska, jakkolwiek zróżnicowane, niepozwalające na znużenie przekazem, są jednak połączone wspólnym hasłem pozycjonowania, stanowiącym główną i spójną ideę kampanii wizerunkowej – „Śląskie. Pozytywna energia”.

## 5. Podsumowanie

Studia nad literaturą przedmiotu oraz wyniki badań empirycznych dowodzą rosnącego znaczenia wizerunku regionu jako czynnika atrakcyjności w warunkach nasilającej się konkurencji. Silny, pozytywny *image* pomaga budować i wzmacniać lojalność mieszkańców i innych podmiotów działających w danym województwie, zachęca przedsiębiorców do ulokowania działalności w danym miejscu, ułatwia także sprawowanie władzy samorządowej czy rządowej oraz sprzyja odczuwaniu zadowolenia i dumy z przynależności do danego terytorium. Województwo śląskie podjęło się niezwykle trudnego zadania wykreowania pozytywnego wizerunku regionu, atrakcyjnego w wielu wymiarach, w tym, co istotne, w sferze turystyki. Wymagało to przełamania silnie zakorzonego stereotypu miejsca zindustrializowanego, niekojarzącego się z atrakcjami przyrodniczymi, kulturowymi i tym podobnymi.

W niniejszym opracowaniu dokonano identyfikacji planowanego, docelowego wizerunku województwa śląskiego oraz działań marketingowych ujętych w kampanie wizerunkowe o różnym zasięgu – od lokalnego po międzynarodowy. Poza dotychczasową sferą rozważań pozostała kwestia oceny skuteczności podjętych działań promujących pozytywny obraz regionu. W tym celu niezbędne staje się porównanie *image'u* województwa przed i po przeprowadzeniu kampanii wizerunkowych, co wskazuje istotny obszar badań. Ponadto należy zauważyć, że zastosowana metoda badań – monografia – pozwoliła na przeanalizowanie konkretnego (jednostkowego) przypadku. Jakkolwiek dogłębne by były analizy określonego zjawiska, indywidualny przypadek i jakościowy charakter zebranych informacji uniemożliwiają wnioskowanie ogólne. Nakreśla to kolejny obszar przyszłych badań nad budowaniem wizerunku jednostki terytorialnej – diagnoza i ewaluacja działań wizerunkowych podejmowanych przez inne regiony Polski pozwoli na wskazanie tych o charakterze uniwersalnym, które mogą być z powodzeniem stosowane w profesjonalnym zarządzaniu jednostką osadniczą.

## Literatura

- Anholt S. (2006), *Sprawiedliwość marek*, Instytut Marki Polskiej, Warszawa.
- Biedermann M., Urbaniak M. (1998), *Image – czynnikiem sukcesu firmy*, „Marketing i Rynek”, 11.
- Budzyński W. (2002), *Wizerunek firmy. Kreowanie, zarządzanie, efekty*, Poltext, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F. (2001), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, AE, Katowice.
- Kotler Ph. (1994), *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner & Ska, Warszawa.
- Kotler Ph., Haider D.H., Rein I. (1993), *Marketing Places: Attracting Investments, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York.
- Piątkowska M. (2010), *Marka i wizerunek jednostki terytorialnej – koncepcja i uwarunkowania*, „Marketing i Rynek”, 1.
- Szromnik A. (2008), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Tkaczyk J., Rachwalska J. (1997), *Wszystko jest obrazem. Kształtowanie wizerunku firmy*, „Marketing i Rynek”, 5.
- [www.gfkamerica.com/practice\\_areas](http://www.gfkamerica.com/practice_areas) (dostęp: 7.09.2010).
- Założenia kreatywne kampanii promującej wizerunek województwa śląskiego* (2010), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – Wydział Promocji i Współpracy Międzynarodowej, Wydział Gospodarki, Katowice.



**CZĘŚĆ II.  
PROBLEMY JAKOŚCI ŻYCIA  
W AKTYWNOŚCI SAMORZĄDÓW  
LOKALNYCH**



*dr Kamilla Noworól*  
Uniwersytet Jagielloński

# JAKOŚĆ I DOSTĘPNOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH ORAZ WARUNKI ŻYCIA JAKO PRIORYTET STRATEGICZNY MAŁOPOLSKICH MIAST. PRZYCZYNEK DO BADANIA JAKOŚCI ŻYCIA W MIASTACH

## Streszczenie

Artykuł oparto na wynikach badania strategii małopolskich miast. Przedstawiono w nim wyniki analizy strategii pod kątem zidentyfikowanych w nich mocnych i słabych stron (analizy SWOT) miast oraz przyjętych celów strategicznych powiązanych z problematyką jakości życia.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, warunki życia, strategie miast, priorytety strategiczne

## Summary

The paper is based on the research of strategic plans of the Małopolska cities. It is focused on the results of cities' strategies research concerning included SWOT analyses and settled strategic goals connected to the subject of the quality of life.

**Keywords:** public services, quality of life, strategic plans of the cities

## Uwagi wstępne – jakość życia a warunki życia w miastach

Niniejszy artykuł powstał jako refleksja na temat wyników badań dokumentów strategicznych małopolskich miast pod kątem zidentyfikowanych w nich celów polityki miejskiej powiązanych z szeroko rozumianą problematyką jakości życia. Obszarem zainteresowania tej części projektu badawczego „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim” były także wyniki analiz SWOT zawartych w planach strategicznych badanej grupy

60 jednostek samorządu terytorialnego. Odnosząc się do problematyki jakości życia, w dalszej części artykułu przedstawiono wyniki analizy obejmujące identyfikację słabych i mocnych stron oraz badania ich korelacji nie tylko z wyznaczonymi kierunkami rozwoju miast (celami strategicznymi), ale także z obrazem małopolskich ośrodków miejskich ujawnionym w części projektu obejmującej badania o charakterze ilościowym.

W nauce trwają gorące dyskusje na temat tego, czym jest jakość życia i jak ją należy definiować. Na gruncie psychologii i nauk społecznych łączy się ją z „dobrostanem”. Nie wchodząc w szczegóły tej debaty, zgodzić się trzeba, że na jakość życia wpływa wiele różnorodnych elementów. Jak wskazuje Ewa Zysnarska [2002], omawiając jakość życia, najczęściej analizuje się czynniki takie jak:

- ochrona zdrowia,
- bezpieczeństwo życia,
- stan środowiska naturalnego,
- stopa życiowa mieszkańców,
- stan transportu i komunikacji miejskiej,
- infrastruktura sportowa,
- sytuacja mieszkaniowa,
- możliwości edukacji i kształcenia,
- dostęp do kultury,
- sieć handlowa.

Dla przykładu w tak zwanej metodzie genewskiej wskaźnikami dobrobytu społecznego są: wyżywienie, mieszkanie, zdrowie, wykształcenie, rekreacja, zabezpieczenie społeczne, zagospodarowanie materialne.

Przedmiotem dalszych rozważań jest przyjmowana przez samorządy miejskie „wizja” roli jakości życia w planowaniu strategicznym. Zatem z tego punktu widzenia „jakość życia” staje się elementem diagnozy miasta oraz/lub celem strategicznym. Z punktu widzenia władz miasta można przyjąć uproszczone rozumienie jakości (jako atrybutu życia w mieście: niska, wysoka jakość życia) lub podnoszenia jakości życia (jako celu rozwojowego) w mieście jako warunków/standardu życia mieszkańców lub poprawy warunków życia.

To uproszczenie koreluje z przyjętym w ustawie o samorządzie gminnym zakresem działania gminy, do którego należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty; obejmuje to w szczególności:

- 1) sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminną infrastrukturę drogową (dróg, ulic, mostów, placów) oraz organizację ruchu drogowego,
- 2) infrastrukturę techniczną: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 3) infrastrukturę społeczną,
- 4) zapewnienie usług publicznych związanych z:

- zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- działalnością w zakresie telekomunikacji,
- lokalnym transportem zbiorowym,
- ochroną zdrowia,
- pomocą społeczną (w tym infrastrukturą pomocy społecznej: ośrodkami i zakładami opiekuńczymi),
- polityką prorodzinną,
- gminnym budownictwem mieszkaniowym,
- edukacją publiczną, kulturą (w tym infrastrukturą instytucji kultury i bibliotek),
- kulturą fizyczną i turystyką (w tym z zasobem terenów i urzędzeń sportowo-rekreacyjnych),
- zielenią miejską z zadrzewieniami,
- prowadzeniem cmentarzy gminnych,
- porządkiem publicznym i bezpieczeństwem oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową,
- infrastrukturą i prowadzeniem targowisk i hal targowych.

Wielość zadań gminy składających się na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wyraźnie wskazuje, że cele rozwoju lokalnego ściśle wiążą się z pojęciami warunków życia, a idąc dalej, z jakością życia.

## Projekt badawczy „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim”

W ramach projektu badawczego „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim” przedmiotem zainteresowania były warunki życia oraz jakość i dostępność usług publicznych – ściśle wiążące się z problematyką jakości życia w mieście. Determinują one w znacznym stopniu atrakcyjność miast dla inwestorów, miejscowych przedsiębiorców, a przede wszystkim dla mieszkańców. Ze względu na kontekst badań odnoszący się do problematyki polityk miejskich i realizacji zadań samorządów posługiwano się pojęciem warunków życia (projekt nie obejmował badań mieszkańców na temat poczucia „dobrostanu”, czyli psychospołecznych aspektów jakości życia).

Poziom i warunki życia w miastach, tak jak jakość życia, determinowane są wieloma czynnikami. Podejmując się w ramach projektu diagnozy stanu małopolskich miast, postanowiono określić warunki życia w tych jednostkach, uwzględniając wskaźniki dotyczące:

- stanu środowiska naturalnego miast,
- stanu i jakości infrastruktury mieszkaniowej,
- dochodów i zasobności materialnej,
- bezrobocia w miastach,
- poziomu wykształcenia mieszkańców,

- warunków zdrowotnych,
- bezpieczeństwa w miastach,
- skali wykluczenia społecznego.

Obszarem zainteresowania były także stan, jakość i dostępność usług publicznych jako wyznacznik sprawności władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty miejskiej, a co za tym idzie, jako czynnik wpływający na jakość życia:

- stan infrastruktury technicznej, w tym: transportu, sieci infrastruktury technicznej telefonizacji i internetu,
- stan infrastruktury społecznej, w tym: administracji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, szkolnictwa, kultury i sztuki oraz sportu i rekreacji.

Oprócz badań służących ocenie warunków życia i funkcjonowania usług publicznych w małopolskich miastach<sup>1</sup> elementem projektu była analiza dokumentów strategicznych miast pod kątem rozpoznania słabych i silnych stron miasta w analizie SWOT oraz identyfikacji celów strategicznych – kierunków polityki.

Analiza objęła wszystkie miasta województwa małopolskiego, czyli 60 jednostek, w tym 46 gmin miejsko-wiejskich i 14 gmin miejskich. Przebadano:

- 49 strategii rozwoju miast oraz miast i gmin,
- 10 planów rozwoju lokalnego – PRL (tam gdzie nie posiadano strategii lub strategia była nieaktualna – w oczekiwaniu na zmianę, w trakcie zmiany),
- 1 plan odnowy miejscowości (nie zidentyfikowano innego dokumentu programowego),
- 50 programów rewitalizacji (których zapisami posiłkowano się na przykład w wypadku braku analizy SWOT w programie strategicznym/PRL (Programie Rozwoju Lokalnego), lub gdy był on jedynym dokumentem traktowanym jako strategiczny)<sup>2</sup>.

Trzeba podkreślić, że w wypadku miast – stolic gmin miejsko-wiejskich – badane dokumenty strategiczne opracowywane były dla obszaru całej gminy. Analiza celów/priorytetów strategicznych odnosiła się zatem do całych obszarów jednostek terytorialnych. W wypadku badania analiz SWOT ujętych w strategiach, nie brano pod uwagę elementów/wskaźników SWOT, przy których zaznaczono, że dotyczą wyłącznie obszarów wiejskich gminy lub konkretnych miejscowości czy sołectw.

### Elementy składające się na warunki/jakość życia w miastach, jako mocne i słabe strony małopolskich miast

Badanie treści analiz SWOT strategii stanowiło interesujące uzupełnienie wizerunków miast o informacje o charakterze niejako samooceny dokonanej przez mieszkańców i władarzy miast. Któż lepiej może znać miasto i warunki życia w nim niż właśnie oni?

W ramach badania analiz SWOT zawartych w dokumentach strategicznych przyjęto klasyfikację mocnych i słabych stron miast, zgodną z metodyką zało-

<sup>1</sup> Z wykorzystaniem: ujednoliconych wskaźników ilościowych na tle ogólnopolskim, wyników ankiet i wywiadów zogniskowanych.

<sup>2</sup> W dalszym wywodzie zbiorczo nazywane będą strategiami.

żoną dla oceny warunków życia. Identyfikowano zatem następujące elementy SWOT, składające się na ocenę miast w obszarze poziomu usług publicznych i warunków życia:

- 1) Stan infrastruktury technicznej:
  - a) wewnętrzna infrastruktura transportowa (drogowa, kolejowa),
  - b) infrastruktura sieciowa (wodociągowa, kanalizacyjna, energetyczna),
  - c) infrastruktura telekomunikacyjna.
- 2) Stan infrastruktury społecznej:
  - a) w bloku „Administracja”:
    - sposób zarządzania lokalnego, w tym programowania rozwoju, promocji, efektywności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, współpracy wewnętrznej i zewnętrznej,
    - dostępność, kwalifikacje kadr administracji lokalnej,
    - stan finansów publicznych badanych jednostek: poziom zadłużenia, poziom dochodów własnych, możliwości finansowania usług publicznych;
  - b) w bloku „Ochrona zdrowia”:
    - dostępność i jakość infrastruktury, wyposażenia,
    - usługi służby zdrowia;
  - c) w bloku „Pomoc społeczna”:
    - infrastruktura pomocy społecznej (noclegownie, warsztaty terapii zajęciowej),
    - kadry służb pomocy społecznej i dostępność usług pomocy społecznej (zbyt małe/adekwatne do potrzeb zatrudnienie w stosunku do potrzeb, niskie/wysokie kwalifikacje kadr);
  - d) w bloku „Szkolnictwo”:
    - stan lokalnego systemu oświaty, w tym stan infrastruktury i wyposażenie placówek edukacyjnych,
    - dostępność i jakość usług edukacyjnych (w tym dotyczących kształcenia ustawicznego, kształcenia adekwatnego do potrzeb rynku pracy, zajęć pozalekcyjnych),
    - jakość kadr placówek oświatowych;
  - e) w bloku „Kultura i sztuka”:
    - infrastruktura i wyposażenie lokalnych instytucji kultury,
    - dostępność i jakość usług „kulturalnych” (lokalnej oferty kulturalnej);
  - f) w bloku „Sport i rekreacja”:
    - infrastruktura i wyposażenie bazy sportowo-rekreacyjnej miast (boiska, hale sportowe, ścieżki rowerowe, baseny),
    - dostępność i jakość publicznych usług sportowo-rekreacyjnych (oferata sportowa dla dzieci, młodzieży, dorosłych, otwarte miejsca rekreacji i wypoczynku).
- 3) Stan środowiska naturalnego, obejmujący zapisy analizy SWOT diagnozujące:
  - a) stan środowiska i jego elementów,
  - b) zanieczyszczenie/skażenie/czystość środowiska i/lub jego elementów,

- c) degradację/rewitalizację środowiska i/lub jego elementów.
- 4) Stan i jakość infrastruktury mieszkaniowej (w tym komunalnej i socjalnej) oraz potencjał rozwojowy mieszkalnictwa (posiadanie wyznaczonych lub uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe).
  - 5) Stan dochodów mieszkańców.
  - 6) Bezrobocie, w tym bezrobocie długotrwałe, wśród osób młodych.
  - 7) Poziom wykształcenia mieszkańców, brak kwalifikacji zawodowych mieszkańców.
  - 8) Warunki zdrowotne rozumiane jako stan zdrowia populacji, nasilenie problemów zdrowotnych społeczności.
  - 9) Bezpieczeństwo rozumiane szeroko w kontekście: skali przestępczości, nasilenia patologii, poczucia bezpieczeństwa, warunków instytucjonalnych (działania policji, straży miejskiej) i infrastrukturalnych (monitoring wizyjny, oświetlenie uliczne).
  - 10) Skala wykluczenia społecznego – poziom problemów dotyczących marginalizacji i wyłączenia grup społecznych.

Spośród czynników wpływających na warunki życia w mieście najczęściej wskazywanym, zarówno po stronie słabości, jak i atutów małopolskich miast, okazał się stan infrastruktury technicznej. Na braki w infrastrukturze drogowej i sieciowej jako na słabe strony miast wskazywano odpowiednio w 85% spośród badanych strategii. Wśród mocnych stron w sferze infrastruktury technicznej najczęściej wymieniano stan i rozwój infrastruktury sieciowej – dotyczyło to aż 72% badanych dokumentów. Elementy infrastruktury sieciowej stanowiły jednocześnie najistotniejszy problem miast oraz najczęściej wskazywaną mocną stronę. Jedną z przyczyn wyjaśniających tę pozorną sprzeczność może być przyjęta w metodyce badania agregacja elementów, składających się na usługi publiczne i warunki życia. Wydaje się jednak, że głównym powodem takiego wyniku jest uznanie przez miasta priorytetowego znaczenia infrastruktury technicznej dla rozwoju, w połączeniu z silnym zróżnicowaniem poziomu rozwoju różnych rodzajów infrastruktury (np. miasto/gmina posiada pełny poziom zwoźdociągowania, przy jednoczesnym braku kanalizacji czy sieci gazowej). Co ciekawe, w wypadku infrastruktury transportowej sytuacja była określona bardziej jednoznacznie jako zła. Jej elementy stanowiły mocną stronę tylko nieco ponad jednej trzeciej, a słabą stronę w 85% miast. Mimo znacznego zaangażowania miast w budowę i rozbudowę infrastruktury (której elementy stają się nierzadko swoistymi ikonami czy wizytówkami miast/władz samorządowych), wciąż występują znaczące zapóźnienia i braki wymagające – zdaniem samorządowców – dalszej interwencji strategicznej.

W sferze infrastruktury społecznej za główną słabość miast ujawnioną w strategiach uznać należy stan zarządzania publicznego (jako słabą stronę wskazywano go w 70% badanych dokumentów). Znaczną część stanowiły informacje dotyczące: stanu finansów lokalnych (niskie dochody własne) i nieumiejętności skutecznej promocji miasta. W większych miastach słabości lokalnego zarządzania ujawniano w SWOT częściej. Zdolności zarządcze administracji jako mocne strony wymieniane były w 60% dokumentów, przy czym atuty miejskiej admini-



stracji obejmowały głównie: doświadczenie samorządowe, umiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych, posiadanie planów przestrzennych i programów rozwojowych. Rzadko wymieniano wysokie dochody gminy.

W wypadku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej jako atut wymieniano już samo istnienie bazy czy obiektów sportowych, jako „słabość” wskazywano natomiast raczej ich standard lub stopień dekapitalizacji, a także na brak konkretnych obiektów sportowych (często hali widowiskowo-sportowej).

Najczęściej wskazywaną mocną stroną infrastruktury społecznej (w 2/3 dokumentów) było szkolnictwo. W większości do mocnych stron zaliczano: lokalny system oświaty podstawowej i gimnazjalnej, dostępność tego typu szkół i ich wyposażenie. Rzadko jako atuty ujawniano działanie opieki przedszkolnej lub szkolnictwa zawodowego. Dla dużych i kilku średnich miast (Sucha Beskidzka, Oświęcim, Nowy Targ, Bochnia), ale również dla małych ośrodków (Libiąż, Limanowa, Miechów) mocną stroną stanowiło szkolnictwo wyższe na terenie miasta.

Do pozostałych elementów wpływających na warunki życia, znajdujących się poza bezpośrednią sferą dostępności i jakości usług publicznych, należą: bezrobocie (w 50% SWOT, wskazywane częściej przez miasta małe) i stan środowiska naturalnego (48% strategii). Należy zaznaczyć, że środowisko naturalne wyraźnie częściej postrzegane jest jako atut, na który wskazuje ponad 3/4 badanych dokumentów. Niskie bezrobocie pojawia się jako mocna strona w jedynie 17% analiz SWOT.

Ponad jedna trzecia miast (w tym ponad połowa ośrodków większych) podkreślała w analizie SWOT słabości związane z infrastrukturą mieszkaniową (w tym ze stanem zasobów komunalnych i socjalnych). Podobny był odsetek ocen pozytywnych.

W co czwartym dokumencie wskazywano na niski poziom wykształcenia/kwalifikacji mieszkańców, przy czym problem ten był częściej podkreślany przez miasteczka i miasta małe. Poziom wykształcenia mieszkańców stanowił natomiast mocną stroną dla blisko 50% miast.

Podsumowując badanie analiz SWOT, należy podkreślić, że wśród elementów składających się na jakość i dostępność usług publicznych oraz warunki życia w mieście w centrum zainteresowania jednostek miejskich znajduje się infrastruktura techniczna, w tym głównie transportowa i sieciowa. Dostrzeganym przez twórców dokumentów strategicznych obszarem oceny miast jest poziom zarządzania lokalnego (zarówno jako mocna, jak i słaba strona) oraz stan środowiska naturalnego. W strategiach zwraca się także uwagę na rolę obszaru bezpieczeństwa jako znaczącego czynnika rozwoju lub braku bezpieczeństwa jako jego bariery.

„Samoocena” miast wynikająca z analiz SWOT zawartych w dokumentach strategicznych ujawniła, które spośród działań samorządów lokalnych postrzegane są jako podstawowe i które czynniki składające się na jakość życia w mieście są dostrzegane jako najistotniejsze dla dalszego, długoterminowego rozwoju.

## Jakość życia, warunki życia i jakość usług publicznych jako cele i priorytety strategiczne małopolskich miast

Po zidentyfikowaniu znaczenia czynników warunkujących jakość życia w miastach dla diagnoz strategicznych podjęto się identyfikacji i analizy celów rozwoju pod kątem ich ukierunkowania na poprawę dostępności i jakości usług publicznych oraz warunków życia w mieście.

Główny wniosek tej analizy to stwierdzenie, że cele i priorytety strategiczne w strategiach miast małopolskich koncentrują się na motorach rozwoju: na możliwościach wykorzystania mocnych stron i szans rozwojowych oraz na podniesieniu warunków życia mieszkańców. Zgodnie z rangą nadawaną przez miasta problematyce infrastrukturalnej miasta Małopolski upatrują poprawy warunków życia głównie w rozwijaniu i ulepszaniu lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej (tab. 1). Należy jednak podkreślić, że poprawa/rozwój infrastruktury technicznej jako cel pojawiają się rzadziej niż jako strategiczny problem miasta. Zauważane przez wóldarzy i urzędników dolegliwości związane ze złym stanem infrastruktury stają się zatem raczej problemem bieżącej działalności samorządu niż wyzwaniem rozwojowym. I tak poprawa stanu infrastruktury technicznej lub komunalnej została przyjęta jako cel strategiczny przez 2/3 małopolskich miast (w 63% strategii). Zgodnie ze zidentyfikowanymi słabościami miast najczęściej istnieje potrzeba strategicznej interwencji w infrastrukturę drogową lub, szerzej, transport, jako w niezbędną dziedzinę rozwoju. Zapóźnienia infrastrukturalne ośrodków małych dają o sobie znać przy ustalaniu priorytetów rozwoju. Cele związane z rozwojem infrastruktury technicznej pojawiają się najczęściej w miastach małych (75% strategii miasteczek poniżej 5 tysięcy mieszkańców i około 60% strategii miast małych i średnich).

Strategie często odnoszą się do potrzeby zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Konieczność poprawy szeroko rozumianej infrastruktury społecznej i/lub traktowanie jej jako motoru rozwoju to cel strategiczny aż 51 miast (85%). Dotyczy to wszystkich dużych miast i aż 97% miasteczek (tab. 2). W analizowanych typach infrastruktury społecznej mającej rangę strategiczną wskazywane są cele związane z kulturą i sztuką (25 miast – 42%), administracją (22 miasta – 37%) oraz szkolnictwem (21 miasta – 35%). Rzadziej priorytet rozwojowy stanowi sport i rekreacja (16 miast – 27%) czy służba zdrowia (tylko 8 miast – 13%) lub pomoc społeczna (4 strategie w małych i średnich miastach). Nacisk na rozwój poszczególnych typów infrastruktury społecznej jest zróżnicowany. Rozwój infrastruktury społecznej częściej stanowi priorytet dla miasteczek.

Problematyka jakości zarządzania znacząco częściej pojawia się jako element oceny słabych i mocnych stron miasta niż jako cel strategicznego rozwoju miasta. Jeśli poziom zarządzania publicznego nabiera wymiaru strategicznego, to cele takie dotyczą: jakości obsługi mieszkańców, wprowadzania systemów zarządzania, w tym planowania oraz promocji miasta. Na jakość administracji i zarządzania kładzie się nacisk w strategiach wszystkich trzech dużych miast Małopolski i połowy miast średnich. Rzadziej cele takie przyjmują małe ośrodki miejskie.

Tabela 1

Zakres tematyczny celów i priorytetów strategicznych ujętych w strategiach małopolskich miast

	Liczba miast		Stan środowiska naturalnego – rozwój zrównoważony		Rozwój gospodarczy – atrak. inwest. przedsięwzięcia		Podnoszenie jakości życia		Turystyka		Integracja i aktywność społeczna		Bezpieczeństwo		Infrastruktura techniczna		Infrastruktura społeczna	
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
Gminy miejskie	14	43	12	86	8	57	7	50	4	29	2	14	6	43	11	79		
Gminy miejsko-wiejskie	46	65	45	98	22	48	24	52	12	26	12	26	32	70	40	87		
Miasteczka	16	56	16	100	3	19	11	69	5	31	4	25	12	75	15	94		
Miasta małe	31	61	29	94	18	58	15	48	6	19	7	23	19	61	25	81		
Miasta średnie	10	60	9	90	6	60	4	40	4	40	3	30	6	60	8	80		
Miasta duże	2	50	2	100	2	100	1	50	1	50	0	0	1	50	2	100		
Kraków	1	100	1	100	1	100	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100		
<b>Razem – miasta Małopolski</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>95</b>	<b>30</b>	<b>50</b>	<b>31</b>	<b>52</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>38</b>	<b>63</b>	<b>51</b>	<b>85</b>		

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Tabela 2  
Zakres tematyczny celów i priorytetów strategicznych w ujętych w strategiach małopolskich miast w odniesieniu do infrastruktury społecznej

	Liczba miast	Ogółem infrastruktura społeczna*		Administracja		Ochrona zdrowia		Pomoc społeczna		Szkolnictwo		Kultura i sztuka		Sport i rekreacja	
		ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
Gminy miejskie	14	11	79	8	57	1	7	1	7	3	21	4	29	5	36
Gminy miejsko-wiejskie	46	40	87	14	30	7	15	3	7	18	39	21	46	11	24
Miasteczka	16	15	94	5	31	4	25	0	0	9	56	9	56	5	31
Miasta małe	31	25	81	9	29	2	6	2	6	8	26	13	42	7	23
Miasta średnie	10	8	80	5	50	2	20	2	20	3	30	2	20	3	30
Miasta duże	2	2	100	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kraków	1	1	100	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100
<b>Razem – miasta Małopolski</b>	<b>60</b>	<b>51</b>	<b>85</b>	<b>22</b>	<b>37</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>16</b>	<b>27</b>

\* Ilość wskazań ogólnych jest większa niż suma wskazań szczegółowych.

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Niemal wszystkie miasta stawiają sobie za cel strategiczny rozwój gospodarczy (57 miast, czyli 95% – w tym 100% miasteczek i miast dużych, i 98% gmin miejsko-wiejskich)<sup>3</sup>. Rozwój gospodarczy wskazywany jest ogólnie, albo przez któryś z jego aspektów ilościowych (na przykład wzrost napływu inwestycji), albo jakościowych (zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój przedsiębiorczości, dywersyfikacja gospodarki). W województwie małopolskim aż 31 miast (52%) chce w sposób strategiczny łączyć rozwój gospodarczy z turystyką. Częściej są to najmniejsze ośrodki.

Choć stan środowiska naturalnego jest przez większość małopolskich miast traktowany jako silna strona, poprawa jakości środowiska naturalnego i wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju to cel strategiczny 36 miast (60%). 14 miast (ponad 20%, w tym 12 gmin miejsko-wiejskich) stawia sobie za cel strategiczny kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jako priorytety strategii lokalnych, infrastruktura mieszkaniowa i walka z wykluczeniem społecznym ustalone są w skali marginalnej (odpowiednio – przez 3 i 2 miasta na 60 badanych).

Problematyka jakości życia znajduje także bezpośrednie odzwierciedlenie w priorytetach rozwojowych miast, wiążących się z działaniami na rzecz: wyższej jakości życia, poprawy warunków życia, standardu życia. W 30 miastach, czyli w połowie badanych strategii, jakość życia stanowi cel polityki lokalnej na poziomie wizji i misji (11 miast), kierunków rozwoju lub celów strategicznych (19 miast). Co ciekawe, gminy miejskie oraz miasta średnie i duże podnoszą rangę jakości życia dla rozwoju w większym stopniu niż miasteczka (19%) i gminy miejsko-wiejskie (48%).

Dostrzegana w procesie planowania strategicznego kwestią jest rozwój kapitału społecznego. W 27% strategii do celów głównych należy, wiążąca się z tym bezpośrednio, aktywizacja i integracja społeczności lokalnych (16 miast). Podobnie jak w przypadku rangi nadawanej jakości życia, aktywność i integracja wspólnoty uznawana jest częściej za priorytet strategiczny przez miasta duże i średnie (odpowiednio: 50% i 40%).

## Między strategią a rzeczywistością

W ramach badania strategii miast małopolskich podjęto próbę „nałożenia” wyników badań opartych na dokumentach planowania rozwoju (diagnozy sytuacji i przyjętych priorytetów) na wynikającą z badań warunków życia opartych na danych ilościowych sytuację jednostek. W tym celu zestawiono wyniki analizy strategii małopolskich miast z – dokonanym na potrzeby projektu badawczego – zobjektywizowanym oglądem poziomu życia i jakości usług publicznych<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Choć tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego nie wynika wprost z ustawowego zakresu zadań gminy.

<sup>4</sup> Badanie to przeprowadzono metodą korelacji rang Spearmana:  $r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}$ , gdzie:  $d_i$  – różnice między rangami odpowiadających sobie wartości cechy X i cechy Y; n – liczba obserwacji. Współczynnik korelacji rang przyjmuje wartość z przedziału:  $-1 \leq r_s \leq 1$ .

Przedmiotem badania była korelacja występujących i zidentyfikowanych problemów miast w sferze warunków życia i usług publicznych ze wskazanymi w strategiach (dokumentach programowych) słabymi stronami miast (w analizach SWOT), (tab. 3). Uzyskany wynik ( $-0,418$ ) wskazał, że w badanej zbiorowości determinant warunków życia i usług publicznych w małopolskich miastach brakuje współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast a słabymi stronami, ujętymi w analizach SWOT dokumentów programowych gmin.

Tabela 3

Cechy determinujące poziom życia i usług publicznych a słabe strony miast

Determinanty poziomu życia i jakości usług publicznych	Problemy miast w sferze poziomu życia i usług publicznych – liczba miast z problemami określonego rodzaju (na 57 analizowanych metodą Perkala)		Słabe strony miast wskazane w analizach SWOT dokumentów programowych	
	Ilość	Ranga	Ilość	Ranga
Środowisko naturalne (jakość środowiska a ochrona środowiska)	27	6	29	3
Mieszkalnictwo	21	8	23	4
Infrastruktura techniczna	25	7	52	1
Kwestie społeczne / pomoc społeczna	31	4	19	6
Zdrowie / ochrona zdrowia	32	3	17	8
Edukacja	35	2	21	5
Kultura	29	5	18	7
Administracja	36	1	42	2

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Kolejnym etapem badania była korelacja występujących i zidentyfikowanych problemów miast w sferze poziomu życia i usług publicznych ze wskazanymi w strategiach celami i priorytetami o charakterze strategicznym (tab. 4). Otrzymany wynik ( $-0,255$ ) nie potwierdził, w badanej zbiorowości determinant warunków życia i usług publicznych w małopolskich miastach współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast a celami strategicznymi, przyjmowanymi w dokumentach programowych.

Porównanie zidentyfikowanych problemów miast z ujętymi w strategiach słabymi stronami oraz celami i priorytetami strategicznymi wykazało istotne braki korelacji. Oznacza to, że wyniki diagnoz strategicznych w postaci matrycy SWOT nie oddają problemów miast wynikających z oceny ilościowych parametrów rozwoju w zakresie warunków życia i jakości usług publicznych, a także,

Tabela 4  
Cechy determinujące poziom życia i usług publicznych a cele i priorytety strategiczne miast

Determinanty poziomu życia i jakości usług publicznych	Problemy miast w sferze poziomu życia i usług publicznych – liczba miast z problemami określonego rodzaju (na 57 analizowanych metodą Perkala)		Cele i priorytety w dokumentach strategicznych małopolskich miast – liczba wskazań	
	Liczba	Ranga	Liczba	Ranga
Środowisko naturalne (jakość środowiska a ochrona środowiska)	27	6	36	2
Mieszkalnictwo	21	8	3	8
Infrastruktura techniczna	25	7	38	1
Kwestie społeczne / pomoc społeczna	31	4	4	7
Zdrowie / ochrona zdrowia	32	3	8	6
Edukacja	35	2	21	5
Kultura	29	5	25	3
Administracja	36	1	22	4

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim”, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

że również ranga nadawana w dokumentach programowych czynnikom rozwoju w tym zakresie jest nieadekwatna w porównaniu ze zobiektywizowaną skalą potrzeb, a co za tym idzie, kierunków interwencji.

Pomimo powszechności wykorzystywania narzędzi zarządzania strategicznego przez samorządy miejskie należy podjąć dalsze starania w celu zapewnienia ich adekwatności dla opisu rzeczywistego poziomu warunków życia i jakości usług oraz skuteczności w osiąganiu celów rozwojowych. Wydaje się, że podstawą diagnozowania sytuacji w postaci matrycy SWOT w wielu badanych miastach jest „codzienna wiedza o mieście” uczestników sesji strategicznych i samorządowców, rzadko poparta obiektywnymi wskaźnikami. Artykułowane są problemy „bliskie” codziennej aktywności samorządowców i urzędników (zarówno jako słabe, jak i jako mocne strony miast), przyjmowane priorytety rozwoju wpisują się bardziej w ogólny „klimat” dyskusji o kierunkach rozwoju lokalnego, niż wynikają z obiektywnych wyzwań stojących przed miastami i z potrzeb ich mieszkańców. Istnieje zatem konieczność pochylenia się nad strategiami gmin miejskich i pogłębienia refleksji na temat tego, czy ich zapisy są adekwatne dla realizacji celów związanych z zapewnieniem wysokiej jakości życia w miastach. Jest to tym istotniejsze, że większość analizowanych dokumentów – 49 z 60 – powstała już po wejściu Polski do Unii Europejskiej,

a 29 (blisko połowa) w ostatnich 3 latach. Jako regulatory procesu zarządzania publicznego powinny one opierać się zatem nie tylko na subiektywnej wizji miasta, jego włodarzy i mieszkańców, ale także na aktualnej, obiektywnej sytuacji jednostki w odniesieniu do innych podobnych jednostek i wyzwań otoczenia. Na zakończenie, jako motto działań tak zwanych programistów rozwoju (w tym obejmującego poprawę jakości życia), warto przywołać słowa Tadeusza Borysa: „(...) przyszłość musi należeć do jakości jako fundamentalnego akcentu rozwoju, choć ilość jest z pewnością niezbędnym, komplementarnym opisem każdej rzeczy” [Borys, 2007].

## Literatura

- Borys T. (2007), *Jakość jest wszędzie*, Jakość – Normalizacja – Certyfikacja, dodatek lobbinygowy do „Rzeczpospolitej”, 9 listopada 2007 r.
- Domański B., Noworól A. (red.) (2010), *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Zysnarska E. (2002), *Pomiar jakości życia*, materiały z konferencji naukowej Uniwersytetu Rzeszowskiego pn. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów, 26–28 września 2002 r., <http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/nierownosci/referaty.html> (dostęp: 30.10.2010).
- Kryk B., Włodarczyk-Śpiewak K. (2006), *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, [w]: D. Kopycińska (red.), *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 96–110.



*dr Marta Kusterka-Jefmańska*  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

# WYSOKA JAKOŚĆ ŻYCIA JAKO CEL NADRZĘDNY LOKALNYCH STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

## Streszczenie

W opracowaniu zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju oraz jakości życia. Omówiono także zagadnienia pomiaru obu tych kategorii. Scharakteryzowano lokalne strategie zrównoważonego rozwoju jako narzędzia poprawy jakości życia na danym obszarze.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, strategia zrównoważonego rozwoju

## Summary

The paper presents sustainable development and quality of life definitions. The issues of quality of life measurement and monitoring of local sustainable development strategies were also presented. The role of local sustainable development strategies in the quality of life improvement on local level was indicated.

**Keywords:** quality of life, sustainable development strategy

## I. Wstęp

Istotą zrównoważonego rozwoju jest trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń osiągnięta przez kształtowanie właściwych proporcji w gospodarowaniu trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, społecznym oraz naturalnym [Piontek, 2000]. Koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być zatem implementowana na wszystkich poziomach zarządzania (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym). W lokalnych układach terytorialnych przydatnym narzędziem urzeczywistnienia założeń tej koncepcji jest strategia zrównoważonego rozwoju.

W opracowaniu scharakteryzowano lokalne strategie zrównoważonego rozwoju jako narzędzia integrujące dążenia wspólnoty lokalnej oraz władz samorządowych na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców danego obszaru. Omówiono także zagadnienia pomiaru jakości życia oraz monitorowania lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem wskaźników.

## 2. Jakość życia, jako cel nadrzędny zrównoważonego rozwoju

Jakość życia jest pojęciem względnym i złożonym, odnoszącym się do wielu różnorodnych aspektów ludzkiego istnienia. Współtworzy ją wiele różnych elementów, w tym między innymi [Kusterka, 2003]:

- stan środowiska naturalnego,
- bogactwo postrzegane zarówno w sensie materialnym, jako dobra znajdujące się w naszym posiadaniu, jak i w sensie niematerialnym, jako dostęp do edukacji i kultury,
- zdrowie i bezpieczeństwo zarówno w wymiarze zdrowotnym (zagrożenie życia), jak i w aspekcie utraty mienia (przestępczość i klęski żywiołowe) oraz w sensie ekonomicznym (niezbędnych środków finansowych),
- poczucie zakorzenienia w lokalnym środowisku, stosunki międzyludzkie oraz udział w życiu danej społeczności i wpływ na decyzje dotyczące jej życia zbiorowego i indywidualnego.

Zdaniem Barbary Piontek wysoka jakość życia powinna gwarantować rozwój człowieka we wszystkich jego wymiarach przez kształtowanie właściwych proporcji w generowaniu, zaspokajaniu i realizacji potrzeb ekonomicznych (w tym materialnych), społecznych, przyrodniczych oraz duchowych, z zachowaniem kryterialnych funkcji sfery moralnej [Piontek, 2002]. Jakość życia stanowi sedno zrównoważonego rozwoju i, jak dowodzi Tadeusz Borys [2005], powinna być rozumiana jako zrównoważone docenianie i dostrzeganie całego bogactwa globalnej jakości i współlistnienia w życiu człowieka dobrobytu (cech jakości typu „mieć”) oraz dobrostanu (cech jakości typu „być”).

Jakość życia i zrównoważony rozwój to kategorie ściśle z sobą powiązane. Wysoka jakość życia stanowi bowiem cel nadrzędny koncepcji zrównoważonego rozwoju. Koncepcja ta bazuje zatem na komparatywnej (wartościującej) interpretacji kategorii jakości życia. Stanowi ona punkt wyjścia dla sformułowania dwóch ważniejszych pojęć pochodnych jakości życia o charakterze oceniającym, to znaczy obiektywnej i subiektywnej jakości życia, czy też, jak podkreśla Borys [2002], obiektywizacji i subiektywizacji ocen jakości życia.

Obiektywną jakość życia zamiennie określa się jako warunki życia. Poprawa tych warunków nie musi jednak przekładać się bezpośrednio na zwiększenie poziomu zadowolenia mieszkańców. Poziom zadowolenia (satysfakcji) z życia określanej jest jako subiektywna jakość życia i relacje tej kategorii do jakości obiektywnej nie są jednoznacznie określone. Subiektywne poczucie zadowole-

nia z obiektywnych warunków życia zależy również od kompleksowości jakości życia, tak zwanego względnego poczucia pokrzywdzenia oraz systemu wartości [Borys, 2002]. Subiektywna jakość życia jest ściśle powiązana z pojęciem szczęścia, które definiowane jest jako pełne i trwałe zadowolenie z całości życia. Ponieważ nie można spodziewać się, w warunkach życia ludzkiego, zadowolenia pełnego, trwałego, dotyczącego całości życia bez zastrzeżeń, wyjątków i przerw, przytoczoną definicję należy traktować jako ideał szczęścia i odróżniać od szczęścia realnego. Szczęście realne powinno być rozumiane aproksymatywnie, to znaczy, że szczęśliwy jest ten, kto zbliża się do ideału szczęścia [Tatarkiewicz, 1985].

### 3. Lokalne strategie zrównoważonego rozwoju

Samorząd lokalny stoi przed ogromnym wyzwaniem w zakresie racjonalnego wykorzystania sił tkwiących w lokalnych zasobach środowiska, kapitale ludzkim i ekonomicznym. Jego działania nie mogą się zatem opierać na przypadkowych, podejmowanych na bieżąco decyzjach. Wszystkie powinny być dokładnie przemyślane i zaplanowane w długim czasie. Narzędziem umożliwiającym władzom samorządowym i społeczności lokalnej implementację zasad zrównoważonego rozwoju na danym obszarze jest strategia. Właściwie opracowana, wdrażana i monitorowana w ramach międzysektorowego partnerstwa sprzyja poprawie jakości życia.

Lokalna strategia zrównoważonego rozwoju jest dokumentem o charakterze ogólnym, opracowywanym na zasadzie dobrowolności. Jest również dokumentem szczególnym, o strategicznym znaczeniu dla realizacji określonej wizji rozwoju gminy lub powiatu. Mimo że nie jest dokumentem wymaganym, samorządy lokalne coraz chętniej ją opracowują, dostrzegając wiele korzyści z jej posiadania. Wśród nich wymienić należy między innymi [Borys, 1998; Brol, 1998]:

- możliwość planowania przyszłych działań w perspektywie kilkunastu lat,
- całościowe spojrzenie na gminę przy rozpatrywaniu poszczególnych dziedzin działalności w powiązaniu ze sobą,
- wyartykułowanie interesów społeczności lokalnej między innymi przez tworzenie struktur partnerskich i silnego lobby społecznego,
- możliwość stałej oceny postępów i korygowania błędów przez członków społeczności lokalnej,
- możliwość realistycznej oceny mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla rozwoju gminy,
- efektywne gospodarowanie lokalnymi zasobami, takimi jak: środowisko, ludzie, infrastruktura oraz środki finansowe,
- określenie zasad zachowań oraz nadanie ciągłości i trwałości poczynaniom władz lokalnych, niezależnie od zmieniających się układów politycznych,
- zapewnienie mieszkańcom, a także podmiotom gospodarczym, poczucia stabilizacji,

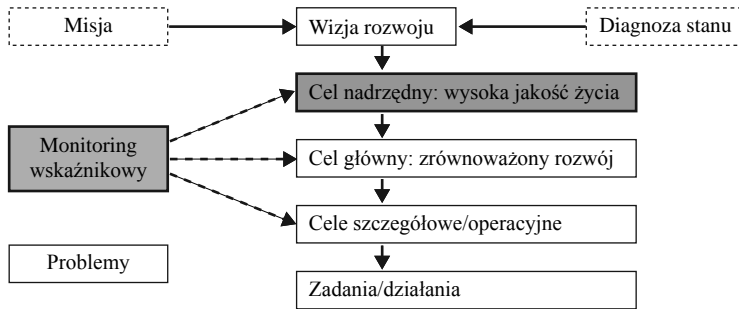
- zmniejszenie niepewności działania firm, co – wydłużając horyzont decyzyjny – zwiększa skłonność do inwestowania,
- eliminację lub złagodzenie konfliktów,
- tworzenie korzystnego wizerunku gminy i władz,
- mobilizację dodatkowych środków na rozwój z lokalnych zasobów,
- możliwość ubiegania się o środki finansowe z zewnątrz.

Samo pojęcie strategii wywodzi się ze sztuki wojennej i obejmuje teorię oraz praktykę przygotowania i prowadzenia wojny. Zapożyczona na użytek cywilny strategia definiowana jest różnie. Może być postrzegana jako spójny i celowy zbiór decyzji oraz działań przewidzianych do zrealizowania w określonym czasie [Kozmiński, Piotrowski, 1998]. W odniesieniu do procesów zrównoważonego rozwoju strategia jako produkt planowania strategicznego jest koncepcją poprzedzającą działanie, która ukazuje główne kierunki, tendencje rozwojowe, a także długofalowe cele tego rozwoju. W praktyce strategia często oprócz planu strategicznego obejmuje również plan taktyczny (operacyjny), uwzględniający listę zadań (działań) z określonym harmonogramem i sposobem realizacji wyznaczonych celów [Borys, 2001].

Podmiotem lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jest społeczność lokalna działająca przez swoje ciała przedstawicielskie i administrację samorządową. W strategii należy zidentyfikować zróżnicowane cechy danej społeczności lokalnej (to jest poczucie tożsamości, określenie poziomu aktywności, możliwości i warunków rozwojowych danego obszaru w ładzie społecznym, środowiskowym, gospodarczym), które decydują o wyborze indywidualnej drogi do zrównoważonego rozwoju (por. [Wysocka, 1996]).

Przedmiotem strategii zrównoważonego rozwoju są problemy, cele i działania określone w sferze społecznej, środowiskowej oraz gospodarczej. W ramach poszczególnych ładów identyfikowane są również główne trendy, a także zasadnicze problemy, zależności bądź konflikty. Powyższe elementy określone są na podstawie przeprowadzonej na wstępie prac nad strategią diagnozy. Stanowi ona również punkt wyjścia dla sformułowania wizji rozwoju. Wizja wyraża aspiracje społeczności lokalnej i jest wyobrażeniem przyszłości gminy. Cele stanowią z kolei docelowy przyszły stan rzeczy i w strategii zrównoważonego rozwoju tworzą układ hierarchiczny z wysoką jakością życia jako celem nadrzędnym. Wskazane w strategii kierunki działań powinny stanowić podstawę opracowania szczegółowych projektów (planów operacyjnych). Realizacja tychże projektów jest warunkiem osiągnięcia celów szczegółowych, a w konsekwencji celu głównego, którym jest zrównoważony rozwój (rys. 1).

Przygotowując strategię rozwoju należy mieć na uwadze, że planowanie jest zaledwie częścią zarządzania strategicznego. Bez fazy realizacji, monitorowania i doskonalenia sam dokument jest bezużyteczny [Gołębiowski, 2001]. Niezbędne staje się zatem określenie systemu zarządzania realizacją strategii, w tym systemu aktualizacji i monitoringu.



Rysunek 1. Jakość życia w strukturze planowania strategicznego

Źródło: [Borys, Rogala, 2008].

#### 4. Pomiar jakości życia i zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

Kategoria jakości życia jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki, które podejmują próby nie tylko zdefiniowania samego pojęcia i usystematyzowania wiedzy na jego temat, ale również poszukują metod i instrumentów, które pozwolą na dokonanie pomiaru tej jakości [Ostasiewicz, 2002]. Ponieważ wysoka jakość życia stanowi cel nadrzędny zrównoważonego rozwoju, zainteresowanie szczegółową informacją na temat parametrów osiągniętego w trzech wymiarach (społecznym, środowiskowym oraz gospodarczym) rozwoju wyrażają nie tylko środowiska naukowe, ale coraz częściej także władze samorządowe i społeczność lokalna.

Jak pokazują doświadczenia Unii Europejskiej, kraju oraz poszczególnych jednostek samorządów terytorialnych, zestawione w opracowaniu pod redakcją Tadeusza Borysa i Piotra Rogali [2008], jakość życia powinna być mierzona na podstawie dwóch zestawów wskaźników: wskaźników zrównoważonego rozwoju, czyli danych obiektywnych w zestawieniu z danymi subiektywnymi zgromadzonymi na podstawie badań ankietowych.

W Unii Europejskiej i jej krajach członkowskich są realizowane trzy inicjatywy bezpośrednio związane z badaniem jakości życia na poziomie lokalnym. Są to Europejskie Badania Jakości Życia, badania jakości życia w ramach programu Urban Audit oraz EU-SILC.

Pierwsze Europejskie Badania Jakości Życia przeprowadzone zostały w 2003 roku i obejmowały 28 państw – 27 członków Unii Europejskiej oraz Turcję. Kraje te zostały podzielone na trzy grupy: tak zwana „stara piętnastka”, nowe kraje (dla których datę przystąpienia do UE ustalono na maj 2004 roku) oraz trzy kraje kandydujące wówczas do Unii (Bułgaria, Rumunia i Turcja). Obecnie w bazie danych udostępnionej na stronie internetowej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (*The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) znajdują się także dane dla Chorwacji. Wyniki pierw-

szezo Europejskiego Badania Jakości Życia uzupełniono wynikami innych badań (między innymi realizowaną wspólnie z Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych inicjatywą badawczą Eurobarometr), a także obiektywnymi danymi i wskaźnikami statystycznymi, tworząc interaktywną bazę danych o warunkach i jakości życia w Europie – *EurLIFE*. W bazie tej zawarto 160 wskaźników pogrupowanych w 12 obszarów badawczych (dziedzin) jakości życia: zdrowie, zatrudnienie, ubóstwo dochodowe, edukacja, rodzina, partycypacja społeczna, mieszkalnictwo, środowisko, transport, bezpieczeństwo, czas wolny oraz satysfakcja z życia [eurofound.europa.eu, odczyt: 1.10.2007]. W bazie uwzględniono zarówno wskaźniki odnoszące się do obiektywnych warunków życia mieszkańców, jak i wskaźniki subiektywnych odczuć ludności i percepcji jakości życia. Samą koncepcję badania jakości życia oparto na ujęciu zaproponowanym przez Erika Allardta, zwanym często modelem helsińskim, zakładającym integralności trzech sfer życia: sfery fizycznej, sfery psychicznej i sfery duchowej (uczuciowości). Podstawę badań stanowią bowiem trzy filary: być (*being*), mieć (*having*) oraz kochać (*loving*) [Borys, Rogala, 2008].

Głównym celem programu *Urban Audit* jest ocena jakości życia na poziomie lokalnym oparta na porównywalnych danych o miastach europejskich, zarówno w odniesieniu do obiektywnej, jak i subiektywnej jakości życia. Koordynatorem prac mających na celu stworzenie szerokiej bazy danych o miastach europejskich jest Urząd Statystyczny Wspólnoty Europejskiej – Eurostat, a wykonawcami programu są krajowe urzędy statystyczne, urzędy miast i samorządy terytorialne. Stworzenie tego typu bazy danych miało umożliwić lokalnym władzom dokonywanie porównań między miastami europejskimi, wymianę doświadczeń, a tym samym miało usprawnić zarządzanie usługami publicznymi na poziomie lokalnym, przyczyniając się do poprawy jakości życia w miastach (zob. szerzej [Borys, Rogala, 2008; *Survey...*, 2007]).

Statystyka Dochodów i Warunków Życia Krajów Unii Europejskiej (z ang. *EU-SILC – Community Statistics on Income and Living Conditions*) stanowi jedno z najistotniejszych badań warunków życia europejskich gospodarstw domowych. Celem badania jest pozyskanie porównywalnych danych na temat sytuacji dochodowej, ubóstwa i innych warunków życia ludności. Dotyczy to także uzgodnionych wspólnie i przyjętych przez kraje członkowskie UE wskaźników wykorzystywanych do monitorowania polityki w zakresie spójności społecznej. W ramach programu gromadzone są dane opisujące: demografię, edukację, ocenę stanu zdrowia, depryzację, warunki mieszkaniowe, aktywność ekonomiczną oraz poziom i źródła dochodów [Borys, Rogala, 2008].

Poza doświadczeniami europejskimi warto również odwołać się do ciekawych doświadczeń brytyjskich, australijskich, nowozelandzkich czy polskich samorządów, które podjęły się badania jakości życia swoich mieszkańców (zob. szerzej [Borys, Rogala, 2008]).

Projektując badanie jakości życia na poziomie lokalnym, należy zatem dokonać wyboru zestawu wskaźników obiektywnych (w tym określić ich konstrukcję formalną, liczbę, poziom szczegółowości, strukturę oraz źródła danych), a także skonstruować kwestionariusz ankiety na potrzeby badania subiektywnego za-

dowolenia z życia. W wypadku badania subiektywnej jakości życia rozstrzygnięcia wymagają również takie kwestie, jak liczebność, struktura i sposób doboru jednostek do próby badawczej, a także wybór metody badania (wywiad bezpośredni, ankieta telefoniczna i tym podobne). W wypadku obu badań należy wskazać osoby lub jednostki odpowiedzialne za ich koordynowanie. Mogą to być „wewnętrzne zasoby” danej gminy lub powiatu albo zewnętrzni eksperci specjalizujący się w tego typu badaniach. Ważną decyzją jest również określenie terminu przeprowadzenia badań, w tym szczególnie ich cykliczności. Wszystkich powyższych rozstrzygnięć dokonać można tylko wówczas, gdy zostaną jasno zdefiniowane obie kategorie: jakość życia oraz zrównoważony rozwój, a także będą wskazane szczegółowe aspekty wyjaśniające oba te pojęcia.

Dobrze opracowany zestaw wskaźników jakości życia w praktyce zarządzania rozwojem jednostek samorządu terytorialnego może pełnić różne funkcje. Zależnie od liczby przyjętych wskaźników, stopnia ich szczegółowości może być między innymi [Kusterka, Rogala, 2006; Rogala, 2009]:

- przydatną informacją dla osób zarządzających o tym, czy jednostka samorządu terytorialnego rozwija się w zaplanowanym kierunku i w zadowalającym tempie,
- podstawą identyfikacji problemów rozwoju danej jednostki,
- źródłem informacji służącej kreowaniu rozwoju lokalnego, w tym między innymi przesłanką do aktualizacji opracowanej strategii rozwoju,
- sposobem komunikowania lokalnej społeczności o rozwoju gminy czy powiatu, motywowania jej do zainteresowania się rozwojem jednostki samorządu terytorialnego i aktywnego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji,
- podstawą oceny osiągnięć danej jednostki na tle osiągnięć innych jednostek,
- może też być wykorzystany dla celów promocji danej jednostki (w przypadku uzyskania wysokich ocen).

Ponadto wyniki badania ankietowego pozwalają także [Rogala, 2009]:

- rozpoznać nastroje panujące w lokalnej społeczności, a także analizować, w wypadku cyklicznie powtarzanych badań jakości życia mieszkańców, zmiany w zadowoleniu i oczekiwaniach mieszkańców,
- porównywać opinie różnych grup mieszkańców (na przykład mieszkańców terenów wiejskich i terenów miejskich w wypadku gminy miejsko-wiejskiej),
- dostosowywać usługi publiczne do potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności.

## 5. Podsumowanie

Strategia zrównoważonego rozwoju powinna stanowić narzędzie działalności władz i społeczności lokalnej, bez którego wprowadzanie w życie zasad zrównoważonego rozwoju na obszarze gminy czy powiatu nie byłoby możliwe.

Właściwie opracowany dokument, respektujący zasady zrównoważonego rozwoju, stwarza podstawę optymalnego angażowania wszystkich sił tkwiących w lokalnych systemach: zasobów ludzkich, naturalnych oraz gospodarczych celem osiągnięcia trwałego, akceptowanego społecznie i przyjaznego środowisku rozwoju. Ponieważ stopień osiągnięcia założonych w strategii celów, w tym celu nadrzędnego, to znaczy wysokiej jakości życia, powinien być systematycznie oceniany, strategia, jako dokument planowania strategicznego – podlega monitorowaniu. Wskaźniki jakości życia i zrównoważonego rozwoju, monitorujące strategię, mogą być również wykorzystywane w sytuacji, gdy dana jednostka samorządu terytorialnego nie posiada sformalizowanego dokumentu. Ważne jest, aby w badaniach jakości życia uwzględniać zarówno wskaźniki obiektywne (wskaźniki zrównoważonego rozwoju), jak i subiektywne oceny mieszkańców. Jedynie takie podejście stanowi gwarancję kompleksowego ujęcia do zagadnienia pomiaru jakości życia.

## Literatura

- Borys T. (1998), *Jak budować program ekorozwoju. Informacje ogólne. Agenda 21. Tom I*, Fundacja Karkonoska, Jelenia Góra–Warszawa.
- Borys T. (2001), *Planowanie ekorozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym*, „Ekonomia i Środowisko” Nr 2 (19).
- Borys T. (2002), *Jakość, jakość życia oraz pojęcia i relacje pochodne*, [w:] W. Ostasiewicz (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Borys T. (2005), *Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, [w:] T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.
- Borys T., Rogala P. (red.) (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, Warszawa.
- Brol R. (red.) (1998), *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- <http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php> (dostęp: 1.10.2011).
- Gołębiowski T. (2001), *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) (1998), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kusterka M. (2003), *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju*, [w:] J. Tomczyk-Tołkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Jelenia Góra.
- Kusterka M., Rogala P. (2006), *Wykorzystanie wskaźników jakości życia na szczeblu lokalnym*, [w:] E. Broniewicz (red.), *Stan obecny i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Ostasiewicz W. (2002), *Badanie jakości życia z perspektywy historycznej*, [w:] W. Ostasiewicz (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Piontek F. (2000), *Człowiek i jego środowisko w strategii wzrostu gospodarczego i w zrównoważonym (trwałym) rozwoju*, „Problemy Ekologii” Nr 5.
- Piontek B. (2002), *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, PWN, Warszawa.



- Rogała P. (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach. Raport z realizacji pracy. Etap 2*, Jelenia Góra–Poznań.
- Survey on Perceptions of Quality of Life in 75 European Cities* (2007), European Commission, Brussels.
- Tatarkiewicz W. (1985), *O szczęściu*, PWN, Warszawa.
- Wysocka E. (1996), *Planowanie strategiczne w gospodarce lokalnej*, [w:] *Prace Naukowe AE we Wrocławiu* Nr 734, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.



*mgr Karolina Jastrzębska*  
Uniwersytet Jagielloński

## POLITYKA INFORMACYJNA WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE MOŻLIWOŚCI ZDOBYWANIA I PODNOSZENIA KWALIFIKACJI PRZEZ MIESZKAŃCÓW

### Streszczenie

Polityka informacyjna jest instrumentem zarządzania we współczesnej administracji, który umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych. Punktem wyjścia do sformułowania takiej polityki będzie uznanie informacji publicznej jako strategicznego zasobu jednostki będącego własnością nie tylko władz samorządowych, ale przede wszystkim społeczności lokalnej. Zakres polityki informacyjnej powinien być podporządkowany głównym celom wyznaczonym w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzenie świadomej polityki informacyjnej jest podstawą sprawnego i efektywnego funkcjonowania jednostki. W dłuższej perspektywie może w znaczący sposób zwiększyć potencjał rozwojowy jednostki, a tym samym poprawić jakość życia społeczności lokalnej.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, zarządzanie informacjami, polityka informacyjna

### Summary

Information policy is an instrument of governance in the modern administration, which enables the achievement of public and strategic objectives. First stem of forming this policy would be considering the public information as a strategic resource, owned not only the local authorities, but mainly the local community. The scope of information policy should be compliant to the main purpose of the development strategy of local government units. Conscious of information policy is the foundation of the smooth and effective functioning of such units. In the longer term may significantly increase the development potential of individuals and thus improve the quality of life of local communities.

**Keywords:** public management, information management, information policy

Informowanie to nie tylko obowiązek ustawy jednostek samorządu terytorialnego, to przede wszystkim jedno z podstawowych narzędzi zarządzania w sektorze publicznym. Według Józefa Penca, w naukach o zarządzaniu informacja oznacza wiedzę potrzebną do osiągania celów organizacji [Penc, 1999]. Stanowi strategiczny zasób umożliwiający organizacji uczenie się oraz przystosowywanie do otoczenia zewnętrznego. „Decyduje o sukcesie bądź porażce organizacji” [Kolegowicz, 2001, s. 198]. Dlatego tak istotne jest sprawne zarządzanie zasobami informacyjnymi zarówno w organizacji komercyjnej, jak i nienakierowanej na zysk. Sposób wykorzystywania tych zasobów przez organizacje zależy od prowadzonej przez nie polityki informacyjnej.

Lokalna polityka informacyjna to świadoma, planowa i systematyczna działalność władz samorządowych. Jak pisze R. Sikora, polegająca na realizowaniu prawa obywateli do dostępu do informacji, inspirowaniu sprawnego systemu społecznego komunikowania się w jednostce, tworzeniu porozumienia między społecznością a jej władzami oraz promocji zewnętrznej jednostki [Sikora, 2002, s. 72]. Innymi słowy polityka informacyjna jest instrumentem zarządzania we współczesnej administracji, który umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego. Polityka informacyjna powinna być tworzona na podstawie wyników przeprowadzonej analizy strategicznej zarządzania informacją, jak również powinna być podporządkowana głównym celom wyznaczonym w strategii rozwoju jednostki. Na wstępie przyjęto tezę, że prowadzenie świadomej polityki informacyjnej jest podstawą sprawnego i efektywnego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. W dłuższej perspektywie może w znaczący sposób zwiększyć potencjał rozwojowy jednostki, a tym samym poprawić jakość życia społeczności lokalnej.

Przed rozpoczęciem analizy polityki informacyjnej jednostki realizującej zadania publiczne należy przybliżyć tematykę zarządzania informacją. Termin „zarządzanie informacją”, zdaniem Materskiej [2007, s. 267–268], może być definiowany w zależności od przyjętej perspektywy, to jest teorii organizacji i zarządzania, systemów informacyjnych, technologii informacyjno-komunikacyjnej, administracji publicznej czy też informacji naukowej i bibliotekoznawstwa. W tym opracowaniu przyjęto postrzeganie informacji zgodnie z podejściem organizacyjnym, które koncentruje się na organizacyjnym uczeniu się, procesach decyzyjnych, budowaniu sieci współpracy i konkurencji oraz realizacji celów organizacji.

Pierwsza część pracy ma charakter teoretyczno-metodyczny. W jej ramach zostaną przedstawione wybrane zagadnienia zarządzania informacją, w tym formułowania i wdrażania polityki informacyjnej. Część druga, o charakterze empirycznym, zawiera wyniki badań dotyczące głównych kierunków rozwoju oraz polityki informacyjnej miasta Nowy Sącz. Postawiono następujące pytania badawcze: Czy na podstawie wyznaczonych celów strategicznych rozwoju miasta Nowy Sącz sformułowano i wdrożono politykę informacyjną? Jakie działania zostały podjęte przez władze samorządowe w celu realizacji polityki informacyj-

nej w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców?

Polem do kontynuowania badań mogą być zintegrowane rozwiązania dotyczące świadczenia usług elektronicznych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji mieszkańców, które są oparte na wspólnych bazach danych i sieci komunikacji pomiędzy współpracującymi instytucjami sektora publicznego.

## I. Zarządzanie informacją

W literaturze krajowej są dostępne liczne opracowania standardów technicznych związanych z wykorzystaniem systemów informatycznych dla zarządzania informacjami. Brakuje jednak opracowań poruszających tematykę menedżerskiego zarządzania informacją, uwzględniających takie płaszczyzny, jak technologiczna, organizacyjna oraz zasobów ludzkich. Badacze tej tematyki koncentrują się na strategiach wprowadzania nowoczesnych technologii informatycznych, przykładając mniejszą wagę do sfery organizacji [Ansoff, 1985; Obłój, 2007; Gierszewska, Romanowska, 2009]. Ponadto przyczyną powolnego rozwoju zarządzania informacją może być niepostrzeżenie informacji jako zasobu strategicznego organizacji i brak świadomości kadry kierowniczej co do potrzeby zarządzania informacją. Powyższe przesłanki przyczyniają się do deficytu opracowań, standardów i wskaźników zarządzania informacją w instytucjach sektora publicznego.

Zdaniem Janusza Czekała zasadniczym celem zarządzania informacjami jest zapewnienie funkcji informacyjnej instytucji przez wyznaczenie i eliminowanie luki, jaka wynika z niedostosowania systemu informacyjnego do obecnych i przyszłych celów organizacji oraz wymagań otoczenia. Funkcja informacyjna rozumiana jest jako pozyskiwanie informacji, przetwarzanie informacji i dyfuzja (przesyłanie) informacji [Czekaj, Kafel, 2000, s. 168, 179]. Zrozumienie i zdefiniowanie przepływów informacji pomiędzy instytucjami oraz wewnątrz danej jednostki w rezultacie może zainicjować procesy nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych. Rozpoznanie strategicznej wartości informacji przez władze samorządowe może pozwolić na znalezienie nowych szans lepszego służenia społeczeństwu. Strategiczne zarządzanie informacjami na linii organizacja–otoczenie wymaga redefiniowania usług publicznych w aspekcie stosunków z głównymi interesariuszami<sup>1</sup>, wdrożenia świadomej polityki informacyjnej oraz wyboru technologii informatycznych, które pozwolą na wykorzystanie tych zmian [Andersen, Belardo, Dawes, 1994].

---

<sup>1</sup> Interesariuszami są organizacje, grupy, jednostki, zbiorowości, których interes wiąże się z działaniami lub usługami danej jednostki. W wyborze interesariuszy (tzw. kibiców instytucji), tych aktualnych, a także potencjalnych, należy uwzględnić zarówno otoczenie transakcyjne, jak i kontekstowe.

Strategiczne wykorzystanie informacji, efektywne nią zarządzanie oraz wprowadzenie nowych rozwiązań technicznych jest w coraz szerszych kręgach uznawane za decydujący czynnik odpowiedzialny za sukces organizacji.

Jeżeli bowiem przyjąć, że zasoby informacyjne są czynnikiem strategicznym, to zarządzanie nimi staje się elementem tworzenia i realizacji strategii przedsiębiorstwa. Oznacza to potrzebę wprowadzenia do praktyki przedsiębiorstw zarządzania strategicznego informacjami, wychodzącego od analizy strategicznej postrzeganej z jednej strony jako instrument wspomagający budowanie strategii danej jednostki, a z drugiej jako element z tą strategią zintegrowany i jej podporządkowany [Czekaj, Kafel, 2000, s. 168].

Strategiczne zarządzanie informacją powinno spełniać następujące założenia:

- podporządkowanie się ogólnej strategii organizacji<sup>2</sup>,
- uwzględnianie potencjału systemu informacyjno-komunikacyjnego organizacji,
- odwoływanie się do relacji pomiędzy organizacją a jej otoczeniem.

Według Katarzyny Materskiej sposoby zarządzania informacjami należy dodatkowo rozpatrywać w dwóch wzajemnie uzupełniających się aspektach. Pierwsze, jako zarządzanie zasobami informacyjnymi, dotyczy między innymi zagadnień polityki informacyjnej, wymaganego poziomu jakości informacji, polityki bezpieczeństwa informacji. Drugie, jako zarządzanie procesami informacyjnymi, dotyczy generowania, pozyskiwania, przechowywania, przetwarzania i dystrybucji informacji itp. [Materska, 2007, s. 169–270]. Oba te podejścia są tak samo ważne i błędem byłoby pomijanie któregośkolwiek z nich w dyskusji na temat zarządzania informacją.

## 2. Charakterystyka metody przeprowadzenia analizy polityki informacyjnej

Podstawowym kryterium doboru jednostki samorządu terytorialnego było świadome prowadzenie przez władze samorządowe działań informacyjnych podporządkowanych wyznaczonym celom strategicznym w strategii rozwoju jednostki.

Wyboru dokonano, opierając się na ogólnodostępnych danych na temat podejmowanych działań informacyjnych. Badanie zostało zrealizowane na przykładzie miasta Nowy Sącz. Przeprowadzenie podobnych badań na reprezentatywnej próbie badawczej pozwoliłoby na sformułowanie ram koncepcyjnych będących podstawą do opracowania skutecznej polityki informacyjnej.

---

<sup>2</sup> W tym ujęciu będzie to strategia rozwoju miasta lub regionu. W literaturze z zakresu zarządzania podmiotami gospodarczymi występuje również pod nazwami: strategia globalna [Czekaj, Kafel, 2000], strategia biznesowa [Buchanan, Gibb, 1998].

Celem przeprowadzonych badań było:

- 1) Opisanie głównych kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.
- 2) Wskazanie działań podejmowanych przez władze samorządowe w celu realizacji polityki informacyjnej w zakresie wyznaczonych głównych kierunków rozwoju jednostki.
- 3) Ocena dostępności oraz jakości prezentowanych informacji na stronach internetowych pod kątem ich przydatności dla adresatów.

Odpowiedzi na postawione pytania badawcze, umieszczone we wstępie, uzyskano na podstawie danych pochodzących z badań jakościowych oraz z analizy danych zastanych. Obszar badań został ograniczony do działań prowadzonych przez władze samorządowe miasta Nowy Sącz, mających bezpośredni wpływ na politykę informacyjną w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców. Działania podejmowane przez polityków i urzędników miasta zostały zweryfikowane pod kątem wprowadzanych zmian endogenicznych, wynikających z oddolnych inicjatyw, i egzogenicznych, sprowadzających się do odgórných oddziaływań polityki państwa, w tym obligatoryjnego udostępniania informacji publicznej.

Metodą badawczą, która posłużyła do opracowania niniejszego tekstu, był wywiad swobodny przeprowadzony z przedstawicielami Urzędu Miasta Nowy Sącz. Istotnym źródłem wiedzy na temat strategii rozwoju oraz prowadzonej polityki informacyjnej miasta były informacje pozyskane z aktów normatywnych, raportów, statystyk Urzędu Miasta Nowy Sącz oraz stron internetowych. Przedmiotem analizy dokumentacji były strategie rozwoju: „Strategia Rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013” [*Uchwała Nr XXVIII/319/2004...*, 2004], „Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020” [*Uchwała Nr XXXVIII/443/2008...*, 2008], wydane przez Urząd Miasta Nowy Sącz, coroczne sprawozdania z realizacji strategii oraz inne dokumenty udostępnione przez Urząd Miasta.

W trakcie badania przeanalizowano informacje opublikowane na stronie internetowej Urzędu Miasta Nowy Sącz [www.nowysacz.pl (dostęp: 20.02.2011)] pod względem ich przydatności dla uczniów i ich rodziców oraz studentów – polskich i zagranicznych, jak również dla osób pragnących podwyższyć swoje kwalifikacje i kompetencje zawodowe. Analizie zostały poddane informacje, które obejmowały następujące kwestie:

- a) uczniowie, studenci, absolwenci lokalnych szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych oraz uczelni wyższych; kształcenie dorosłych;
- b) jakość kształcenia w poszczególnych szkołach i uczelniach wyższych, między innymi wyniki ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej (nadzór pedagogiczny); wyniki egzaminów zewnętrznych;
- c) promocja lokalnych szkół i uczelni wyższych (publikowanie rankingów szkół w danej kategorii, nagrody i wyróżnienia szkół i uczniów);
- d) oferta edukacyjna szkół i uczelni wyższych (oferta anglojęzyczna); kadra nauczycielska i jej dorobek badawczo-dydaktyczny;
- e) działania realizowane we współpracy z otoczeniem społecznym;
- f) rynek pracy (popyt i podaż pracy).

Prezentowane informacje zostały ocenione ze względu na sposób ich udostępniania, ich istotność dla adresatów w procesie podejmowania decyzji edukacyjno-zawodowych, jak również ich aktualność, obiektywność oraz dokładność.

### 3. Analiza dobrych praktyk dotyczących polityki informacyjnej miasta Nowy Sącz – studium przypadku

Największy potencjał rozwojowy Nowego Sącza stanowią jego mieszkańcy. Wysoki potencjał społeczny wynika z dobrze rozwiniętego systemu edukacji opartego na wysoko wykwalifikowanej kadrze nauczycielskiej i naukowej, bogatej ofercie edukacyjnej, w tym zwłaszcza wyższych uczelni. Szansą rozwoju dla tego miasta stały się przede wszystkim lokalne uczelnie wyższe będące aktywnymi kreatorami zmian i rozwoju lokalnego. Szkolnictwo wyższe, uznawane za czynnik zmian przekształcających życie społeczne, ekonomiczne i kulturalne oraz za podstawowy instrument wzmacniania konkurencyjności regionów, stało się motorem rozwoju miasta Nowy Sącz.

Na studiach wyższych w Nowym Sączu w 2009 roku kształciło się 1099 studentów (na 10 tysięcy ludności) [*Informator...*, 2010]. Obecnie w mieście funkcjonuje 6 szkół wyższych, w tym 4 szkoły publiczne oraz 2 szkoły o statusie niepublicznym. Spośród szkół publicznych 3 szkoły to zamiejscowe ośrodki dydaktyczne uczelni krakowskich [*Raport...*, 2009, 25]. Największe znaczenie dla rozwoju miasta mają: prywatna Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa oraz Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości. Na przestrzeni ostatnich lat, z inicjatywy lokalnych samorządowców, otworzono zamiejscowe ośrodki krakowskich uczelni wyższych: Uniwersytetu Pedagogicznego, Akademii Górniczo-Hutniczej, Politechniki Krakowskiej [*Raport...*, 2010, s. 20]. Na ofertę szkół wyższych odpowiadają nie tylko studenci z Polski, ale także z zagranicy. W 2009 roku studiowało łącznie 135 cudzoziemców [*Raport...*, 2010, s. 19].

Wizją miasta Nowy Sącz, określoną w strategiach rozwoju, jest dążenie do utworzenia prężnie rozwijającego się ośrodka akademickiego [*Uchwała Nr XXVIII/319/2004...*, 2004], a nawet aspirowanie do miana europejskiego miasta wiedzy [*Uchwała Nr XXXVIII/443/2008...*, 2008]. Poniżej przytoczono cel strategiczny zawarty w „Strategii rozwoju miasta Nowy Sącz 2004–2013”:

Podniesienie jakości oferty edukacyjnej na wszystkich poziomach nauczania, jak również budowa silnego – relatywnie do posiadanych zasobów – ośrodka akademickiego, który byłby realną alternatywą dla dużych, renomowanych ośrodków uniwersyteckich. Jest to oferta dla młodzieży pragnącej kontynuować naukę na poziomie wyższym w przyjaznym środowisku miasta, które umożliwi nie tylko rozwój naukowy, lecz także zapewni atrakcyjną ofertę pozaedukacyjną [*Uchwała Nr XXVIII/319/2004...*, 2004, s.81].



Na podstawie dokumentów z realizacji wyznaczonych celów strategicznych rozwoju miasta Nowy Sącz wskazano na działania podejmowane przez władze samorządowe w celu realizacji polityki informacyjnej w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców.

Tabela 1

Matryca celów operacyjnych zawartych w „Strategii rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013” oraz działań podjętych w celu realizacji polityki informacyjnej w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców

**Cel operacyjny:** Budowa konkurencyjnej, specjalistycznej i nowoczesnej oferty edukacyjnej dla studentów, stwarzającej warunki do rozwoju prężnego ośrodka akademickiego, podnoszenie renomy już istniejących uczelni, jak również otwieranie nowych placówek szkolnictwa wyższego.

- 1) Podjęcie działań wspólnie z władzami lokalnymi uczelni wyższych, przedstawicielami szkół ponadgimnazjalnych oraz Powiatowej Rady Zatrudnienia zmierzających do poszerzenia oferty edukacyjnej przez uruchomienie nowych kierunków studiów (np. psychologia, informatyka on-line) oraz kierunków kształcenia zawodowego na podstawie analizy potrzeb rynku pracy, planów doskonalenia zawodowego w szkołach oraz opinii z Sądeckiego Urzędu Pracy w Nowym Sączu.
- 2) Współudział w organizacji targów szkół wyższych.
- 3) Tworzenie i rozpowszechnianie opracowania: Losy absolwentów – analiza absolwentów szkół wyższych.
- 4) Stworzenie warunków do powstania klas akademickich w szkołach ponadgimnazjalnych na terenie miasta, kończących się egzaminami maturalnymi przez objęcie przez szkoły wyższe patronatu nad nimi. Wybrana szkoła wyższa wspiera realizację programu nauczania, udostępniając swoje zasoby ludzkie oraz bazowe.
- 5) Wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie uzupełnienia oferty edukacyjnej przez:
  - a) umożliwienie wymiany doświadczeń, osiągnięć edukacyjnych jednostek publicznych i niepublicznych działających na terenie miasta,
  - b) włączanie kadry kierowniczej jednostek niepublicznych w szkolenia, konferencje organizowane dla dyrektorów publicznych jednostek oświatowych,
  - c) umożliwienie korzystania jednostkom niepublicznym z publicznej bazy oświatowej.
- 6) Tworzenie lokalnych funduszy pomocy materialnej dla młodzieży wybitnie uzdolnionej, kształcącej się w sądeckich szkołach:
  - a) fundusz stypendialny dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (ze środków budżetowych miasta),
  - b) stypendia dla najzdolniejszych maturzystów (Klub Przyjaciół Ziemi Sądeckiej),
  - c) środki finansowe na realizację przez Uniwersytet Jagielloński projektu pn. „Poławiacze Pereł”, skierowanego do młodzieży wybitnie utalentowanej (ze środków budżetowych miasta),
  - d) środki finansowe na stypendia dla uczniów szczególnie uzdolnionych i zarazem będących w trudnej sytuacji materialnej (środki pozyskane w ramach dobrej współpracy z Polonią Amerykańską),
  - e) co roku kilku uczniów może kontynuować naukę w Akademickim Liceum i Gimnazjum, nie ponosząc kosztów z tego tytułu (w ramach umowy zawartej pomiędzy miastem Nowy Sącz a WSB–NLU).

**Cel operacyjny:** Rozbudowa infrastruktury niezbędnej dla rozwoju ośrodka akademickiego poprzez utworzenie miasteczka studenckiego z odpowiednią bazą noclegową, jak również zapleczem kulturalnym i rekreacyjno-sportowym.

- 1) Przeprowadzenie inwentaryzacji mienia komunalnego oraz mienia Skarbu Państwa, które mogłoby służyć szeroko rozumianemu poszerzeniu oferty edukacyjnej miasta.
- 2) Umożliwienie wszystkim dyrektorom jednostek oświatowych zawieranie umów z podmiotami, które wykazują zainteresowanie wynajmem pomieszczeń na działalność edukacyjną w obiektach oświatowych.
- 3) Przekazanie zaplecza sportowego KS START i MKS DUNAJEC wraz z nieruchomościami gminy na rzecz realizacji projektu budowy Instytutu Sportu i Rekreacji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- 4) Przeprowadzenie prac koncepcyjnych związanych m.in. ze zmianami w planie przestrzennego zagospodarowania miasta, służących identyfikacji terenów i nieruchomości możliwych do adaptacji na rzecz szkolnictwa wyższego.

**Cel operacyjny:** Budowa partnerstwa publiczno-prywatnego przez stworzenie trwałego dialogu społecznego pomiędzy lokalnymi środowiskami wpływającymi na rozwój inicjatyw gospodarczych, tj. przedsiębiorcami, administracją, organizacjami pozarządowymi, środowiskiem naukowym, jak również wszelkie działania promujące i wspierające przedsiębiorczość.

- 1) Uruchomienie systemu refundowanych szkoleń językowych dla pracowników Urzędu Miasta i innych instytucji publicznych, wspierających rozwój lokalny, zajmujących się problematyką gospodarczą, zwłaszcza pozyskiwaniem inwestorów. Urząd Miasta przeprowadził badania potrzeb w zakresie nauki języków obcych wśród pracowników Urzędu Miasta. W wyniku tych badań około 100 pracowników Urzędu wzięło udział w kursach językowych przeprowadzanych przez WSB–NLU w ramach projektu Europejskiego Funduszu Społecznego.
- 2) Podjęcie działań ukierunkowanych na kształtowanie postaw przedsiębiorczych, probiznesowych w szkołach i wśród osób bezrobotnych, w tym:
  - a) organizowanie konkursów wiedzy o przedsiębiorczości, szkoleń – jak założyć i prowadzić firmę, uczniowskich firm w szkołach średnich według specjalnego programu, konkursów pomysłów na biznes, utworzenie na bazie Inkubatora Przedsiębiorczości – przedsiębiorstwa wielobranżowego w formie spółki prawa handlowego ze znaczącym udziałem młodzieży szkół wyższych,
  - b) spotkania ze studentami informujące o możliwościach finansowania działalności gospodarczej,
  - c) udział Sądeckiego Urzędu Pracy w Nowym Sączu, jako instytucji wspierającej, w realizacji projektu zainicjowanego przez WSB–NLU przy współpracy z Nowosądecką Izbą Gospodarczą w ramach programu Phare 2003 „Wsparcie na rzecz zatrudnienia osób, które ukończyły pięćdziesiąty rok życia” pn. „Moja firma – jak zostać skuteczną przedsiębiorcą po 50-tce”.
- 3) Wypracowanie systemu ściślejszej współpracy pomiędzy szkołami a pracodawcami, w tym:
  - a) analizowanie i monitorowanie zapotrzebowania na pracowników przez pracodawców i przekazywanie tych informacji zainteresowanym placówkom oświatowym,
  - b) utworzenie w Nowosądeckim Inkubatorze Przedsiębiorczości Gminnego Centrum Informacji, które służy przedsiębiorcom i placówkom oświatowym kompleksową informacją na temat rynku pracy na terenie miasta.

- 4) Wspieranie sądeckich szkół wyższych przez samorząd lokalny jako promocja miasta i pobudzenie rynku lokalnego, w tym:
- a) współudział w ogólnopolskiej akcji promowania sądeckich uczelni we wszystkich dużych miastach Polski pod hasłem „Wypasiony klimat na studia”, jak również promującej miasto pod hasłem „Wyszukany klimat na studia”,
  - b) udzielenie wsparcia dla projektu budowy Miasteczka Multimedialnego, które jest szansą na dalszy rozwój nie tylko edukacji, ale również całego miasta,
  - c) uczestnictwo w realizacji Programu Promocji Regionu koordynowanego przez WSB–NLU.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała Nr XXVIII/319/2004..., 2004], [Sprawozdanie..., 2005], [Sprawozdanie..., 2006], [Sprawozdanie..., 2007], [Sprawozdanie..., 2008].

Wyniki badań wskazują, że w latach 2004–2008 w ramach realizacji wymienionych celów operacyjnych podjęto wspólne działania z władzami nowosądeckich uczelni, zmierzające do poszerzenia oferty edukacyjnej, czego rezultatem było uruchomienie nowych kierunków studiów dostosowanych do aktualnych potrzeb rynku pracy. Urząd Miasta podejmował działania wspierające partnerstwo instytucji publicznych z niepublicznymi w zakresie uzupełniania oferty edukacyjnej oraz tworzenia lokalnych funduszy pomocy materialnej dla młodzieży wybitnie uzdolnionej. Ponadto miasto umożliwiło korzystanie z mienia komunalnego oraz państwowego, w ramach umowy najmu, dla publicznej i prywatnej działalności edukacyjnej.

Urząd Miasta Nowy Sącz pozyskuje z różnorodnych źródeł niezbędne informacje w celu obsługi interesariuszy, między innymi prowadzi statystyki na temat corocznej liczby absolwentów oraz aktualnej oferty dydaktycznej lokalnych szkół i uczelni wyższych, a nawet liczby mieszkańców i absolwentów szkół wyższych znających języki obce w stopniu umożliwiającym komunikację. Dane są publikowane przez Urząd w corocznych raportach o stanie gospodarczym Nowego Sącza. Dodatkowo niezbędne informacje w zakresie zdobywania i podnoszenia kwalifikacji publikowane są na stronie internetowej oraz w miejskich wydawnictwach, na przykład „Nowy Sącz – kwartalnik”, oraz w licznych folderach i broszurach. Urząd uczestniczył w tworzeniu i rozpowszechnianiu opracowania: *Losy absolwentów – analiza absolwentów szkół wyższych*, wydanego przez Sądecki Urząd Pracy w Nowym Sączu. Publikacja, wydawana w latach 2001–2004, zawierała zestawienia dotyczące absolwentów szkół wyższych zarejestrowanych w Sądeckim Urzędzie Pracy według uzyskanych zawodów oraz ukończonej uczelni [Losy absolwentów..., 2004]. Kolejnym przykładem dobrej praktyki może być przeprowadzona ogólnopolska kampania promująca zarówno studia w nowosądeckich uczelniach pod hasłem „Wypasiony klimat na studia”, jak również miasto Nowy Sącz pod hasłem „Wyszukany klimat na studia”. Kampania została zrealizowana we współpracy prezydenta miasta z rektorami szkół wyższych.

Dobra wola partnerów oraz duża zdolność współpracy z innymi instytucjami publicznymi oraz organizacjami prywatnymi pozwala na tworzenie wspólnej

i przemyślanej strategii rozwoju miasta. Szansą dla tego regionu jest tworzenie prężnie rozwijającego się miasteczka akademickiego, u którego podstaw można będzie budować przemysł nowych technologii, na przykład multimedialnych. Dążąc do realizacji wyznaczonych celów, pracownicy urzędu na bieżąco przekazują informacje lokalnym szkołom wyższym na temat zapotrzebowania na kursy doszkalające mieszkańców, pracowników samorządowych oraz osób bezrobotnych. Kierunki studiów są weryfikowane pod kątem potrzeb lokalnego rynku pracy oraz potrzeb przyszłych inwestorów.

W poniższej części wskazane zostaną kategorie i rodzaje informacji publikowanych na stronie Urzędu Miasta Nowy Sącz w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców. Informacje te zostaną ocenione pod względem ich dostępności, jakości oraz przydatności dla uczniów i rodziców lokalnych szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych oraz potencjalnych studentów – polskich i zagranicznych, jak również dla osób pragnących podwyższyć swoje kwalifikacje i kompetencje zawodowe.

Za pośrednictwem strony internetowej miasta publikowane są informacje na temat pełnej oferty edukacyjnej. Zamieszczono listę wszystkich szkół publicznych i niepublicznych działających na terenie miasta wraz z ich danymi teleadresowymi, a w większości przypadków również z odsyłaczami do strony internetowej szkoły lub placówki. W wykazie szkół ponadgimnazjalnych zamieszczone są dodatkowe informacje o czasie trwania nauki, stacjonarnym lub niestacjonarnym systemie kształcenia oraz nazwach zawodów, do których wykonywania szkoła przygotowuje. Taki sposób prezentowania informacji umożliwi w szybki i łatwy sposób zapoznanie się z dostępnymi możliwościami podjęcia nauki, zarówno uczniów, jak i ich rodziców. Dla lokalnych szkół wyższych, oprócz wyżej wymienionych rodzajów informacji, dedykowane są szczegółowe opisy prowadzonej działalności naukowo-dydaktycznej wraz z pełną listą oferowanych kierunków. W części angielskojęzycznej strony internetowej zostały umieszczone podstawowe informacje o funkcjonujących w mieście szkołach wyższych. Dodatkowo są publikowane ogólne informacje o stanie sądeckiej oświaty. W tej części wyszczególniono informacje o unikatowych kierunkach kształcenia zawodowego oraz dane o średnich wynikach uczniów nowosądeckich szkół na egzaminach zewnętrznych (sprawdzian w klasach szóstych szkół podstawowych, egzamin gimnazjalny, zdawalność matury, egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe) oraz w konkursach i olimpiadach, a następnie porównano je ze średnimi wynikami uzyskanymi przez uczniów w województwie małopolskim i w Polsce. Wymieniono nazwy lokalnych szkół gimnazjalnych, które uzyskały najlepsze średnie wyniki w egzaminie gimnazjalnym oraz nazwy szkół ponadgimnazjalnych, które zakwalifikowały się do rywalizacji w ramach XI Ogólnopolskiego Rankingu Szkół Ponadgimnazjalnych, przeprowadzanego przez „Perspektywy” i „Rzeczpospolitą”.

We współpracy ze szkołami oraz otoczeniem społecznym Urząd Miasta realizuje projekty w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców. Spośród zrealizowanych projektów w badanym zakresie, o których informacje są udostępnione za pośrednictwem strony internetowej miasta, można wyodrębnić trzy grupy tematyczne. Pierwsza grupa dotyczy projektów mających

na celu podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego. Miasto rozwija sieć szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie na kierunkach zawodowych oraz wspiera zawodowe szkolnictwo wyższe przez realizację takich projektów, jak: „Profesjonalista na rynku gastronomicznym”, „Aktywna edukacja szansą na rozwój szkolnictwa zawodowego”, „Kierunek na przyszłość – lepsza jakość kształcenia uczniów sądeckich szkół zawodowych z branży budowlanej”, „Informatyk – zawód przyszłości”, „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce”, „Wspólna Europa – wspólne szkolenie”. Druga grupa to projekty związane z pomocą stypendialną przeznaczoną dla uczniów i studentów uczęszczających do publicznych i niepublicznych szkół na terenie miasta. Przykładem takich projektów są: „Program stypendialny dla uczniów szkół prowadzonych i dotowanych przez Nowy Sącz”, „Małopolski program stypendialny dla studentów na rok akademicki 2006/2007”, „Stypendia dla najzdolniejszych”. Trzecia grupa obejmuje wszelkie działania szkoleniowe i doradcze dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynku pracy. Kształcenie ustawiczne ma na celu dostosowanie kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności do wymagań regionalnego rynku pracy. Ten zakres działalności jest realizowany przez Sądecki Urząd Pracy, Sądecką Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. oraz Nowosądecki Inkubator Przedsiębiorczości. Wymienione instytucje zrealizowały takie projekty, jak: „Aktywizacja zawodowa i kształcenie osób po 45. roku życia – profesjonalny operator maszyn budowlanych”, „Młody aktywny – wsparcie i szkolenia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, „Samozatrudnienie – Umiejętności – Praca”, „Uwierz w siebie!” itp. [Projekty..., 2011].

Corocznie, od 2007 roku, za pośrednictwem strony internetowej wydział ds. przedsiębiorczości Urzędu Miasta Nowy Sącz publikuje raport o stanie gospodarczym miasta. Raport zawiera podstawowe dane o strukturze kształcenia oraz lokalnym rynku pracy i skali bezrobocia z trzech ostatnich lat. W rozdziale na temat struktury kształcenia prezentowane są dane z zakresu: szkolnictwa ponadgimnazjalnego, szkół dla dorosłych, szkolnictwa wyższego oraz studiów podyplomowych. Informacje zawarte w tym raporcie wydają się przydatne nie tylko dla potencjalnych inwestorów na terenie miasta, ale także dla uczniów i rodziców podejmujących decyzje edukacyjne. Dla osób zainteresowanych podjęciem kształcenia za szczeblu ponadgimnazjalnym szczególnie przydatne mogą być dane przedstawiające: liczbę oddziałów szkół, uczniów, absolwentów i średnią liczbę uczniów w klasie, dla poszczególnych typów szkół. W opracowaniu umieszczono również listę kierunków kształcenia w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych oraz liczbę absolwentów tych kierunków. Podano także kwotę wydatków bieżących z budżetu miasta według typów szkół ponadgimnazjalnych. Osoby podejmujące decyzję o wyborze szkoły wyższej oraz kierunku studiowania mogą zapoznać się z danymi na temat liczby studentów i absolwentów lokalnych szkół wyższych, w podziale na tryb studiowania (stacjonarny, niestacjonarny). Wartościową informacją jest też lista kierunków kształcenia w funkcjonujących szkołach wyższych oraz miejsce zajmowane przez nie w rankingach szkół wyższych w Polsce. Dla osób dorosłych podejmujących decyzję o rozwijaniu swoich kwalifikacji zawodowych udostępniono dane o liczbie stu-

dentów oraz absolwentów studiów podyplomowych na poszczególnych uczelniach wyższych. Przedstawiono listę kierunków kształcenia na studiach podyplomowych. Dodatkowo wyszczególniono liczbę oddziałów szkół dla dorosłych oraz liczbę uczniów, absolwentów dla poszczególnych typów szkół. Takie zestawienia na temat struktury kształcenia w mieście przygotowano na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Krakowie, Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Nowy Sącz, Wydziału ds. Przedsiębiorczości Urzędu Miasta Nowy Sącz, Banku Danych Regionalnych oraz danych pozyskanych ze szkół wyższych.

W rozdziale poświęconym rynkowi pracy prezentowane są informacje z zakresu: liczby bezrobotnych zarejestrowanych według wieku oraz grup zawodów, a także struktury bezrobotnych według poziomu wykształcenia. Dodatkowo wyodrębniona jest informacja wskazująca zawody, dla których odnotowano najwięcej ofert pracy oraz największy wzrost liczby ofert pracy w porównaniu z rokiem poprzednim. Zestawienia przygotowano na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Krakowie oraz Sądeckiego Urzędu Pracy w Nowym Sączu. Na podstawie danych zawartych w raporcie opisywane są trendy występujące w szkolnictwie oraz na rynku pracy [*Raport...*, 2010].

Urząd Miasta w szerokim zakresie wykorzystuje kanał komunikacji z obywatelami, jakim jest internet. Za pośrednictwem strony internetowej urzędu dość dokładnie i przejrzysto są prezentowane informacje o ofercie edukacyjnej miasta. Aktualna informacja, udostępniana w łatwy sposób, może stanowić zachętę zarówno dla potencjalnych studentów, jak i inwestorów. Stanowi również pomoc w procesie wyboru nowosądeckiej szkoły, kierunku kształcenia czy też przekwalifikowania zawodowego. Dodatkową korzyścią mogłoby być wskazanie skali spodziewanych zarobków według poziomu i typu wykształcenia lub dane dotyczące poziomu bezrobocia i zarobków absolwentów poszczególnych kierunków kształcenia.

Na stronie Urzędu Miasta nie odnaleziono informacji na temat prac prowadzonych przez Radę Zatrudnienia dla Miasta Nowego Sącza, która jest organem opiniodawczo-doradczym Prezydenta Miasta Nowego Sącza w sprawach polityki rynku pracy. Rada w zakresie swoich kompetencji może składać wnioski i wydawać opinie w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkoleń zawodowych oraz zatrudnienia, a także wyrażać opinie co do likwidacji szkoły, profilu kształcenia lub zawodu. Ponadto opiniuje refundowanie kosztów specjalistycznych szkoleń pracowników zagrożonych zwolnieniem oraz skierowanych na szkolenie przez pracodawcę [*Powiatowa...*, 2011].

#### 4. Polityka informacyjna w jednostce samorządu terytorialnego

Wynikiem skutecznej polityki informacyjnej jest dobrze poinformowana społeczność lokalna, spójna promocja jednostki na zewnątrz oraz przyciąganie potencjalnych inwestorów, turystów bądź przyszłych studentów. Pierwszym

krokiem jest świadome sformułowanie założeń przy aprobacie i wsparciu osób kierujących jednostką. Systematyczne realizowanie wyznaczonej polityki informacyjnej pozwoli uniknąć prowadzenia przypadkowych lub chaotycznych działań z zakresu zarządzania informacją. Warunkiem koniecznym skutecznego wdrożenia polityki jest wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za jej realizację. W zależności od podejścia do problemu i wielkości jednostki za funkcję informacyjną są odpowiedzialni wyznaczeni urzędnicy. Zazwyczaj jest to zadanie rzecznika prasowego, w większych jednostkach tworzone są specjalne działy promocji i kontaktów publicznych, działy współpracy z zagranicą, biura prasowe, komórki *public relations* i tym podobne. Zbyt duże rozproszenie czy też atomizacja działań nie sprzyja jednak efektywnemu rozwojowi przepływu informacji, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz jednostki. Rozwiązaniem w wielu przypadkach najbardziej skutecznym jest przekazanie zadań zewnętrznej agencji *public relations*. Takie rozwiązanie umożliwia uniknięcie upolitycznienia działań informacyjnych oraz zwiększenie prawdopodobieństwa prowadzenia długoterminowych działań. Wdrożenie polityki informacyjnej niesie ze sobą konsekwencje finansowe, społeczne i organizacyjne. Wspólna realizacja przedsięwzięcia przez kilka sąsiadujących jednostek może być sposobem na ograniczenie kosztów.

Polityka informacyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udostępniania informacji, na mocy art. 61 Konstytucji oraz *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, jest realizowana za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej. Do fakultatywnych form udostępniania informacji publicznej należy zaliczyć ogólnodostępne informacje na tablicach ogłoszeniowych, biuletyny informacyjne, przewodniki, listy do mieszkańców oraz inną działalność wydawniczą jednostki, w tym artykuły sponsorowane w pismach branżowych. Na system komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym składa się również sposób obsługi klienta. W celu podniesienia standardów utworzono w ramach jednostki strukturę zajmującą się kompleksową obsługą interesariuszy. Ważnym źródłem informacji i kanałem komunikacyjnym, w samej jednostce oraz w jej otoczeniu, może być odpowiednio dobrany do potrzeb i skutecznie wdrożony system informacyjno-komunikacyjny. Obecna technologia informacyjna daje szerokie możliwości realizowania zadań jednostki, zaczynając od umieszczania i wyszukiwania informacji przekazywanej w formie elektronicznej, a kończąc na dokonywaniu wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania sprawy drogą elektroniczną (tzw. transakcja) wraz z personalizacją tej usługi zgodnie z potrzebami usługobiorcy. Dodatkową motywacją do podjęcia przez jednostkę bardziej zdecydowanych działań w zakresie zarządzania informacją powinna stanowić nowelizacja *Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, która weszła w życie 17 czerwca 2010 roku. Definiuje ona sposób oraz obligatoryjny zakres informatyzacji jednostek administracji publicznej [Ustawa..., 2010].

Na podstawie przeprowadzonych badań, zarówno empirycznych, jak i literatury przedmiotu, wydaje się zasadne potwierdzenie tezy, że świadoma polityka informacyjna jednostki samorządu terytorialnego jest podstawowym narzędziem sprawnego jej zarządzania. Stopień umiejętnego wykorzystania informacji zale-

ży od tego, w jaki sposób zarządzane są zasoby informacyjne w jednostce oraz w jaki sposób przekazywane są one na zewnątrz, do partnerów wspólnie podejmujących działania informacyjne (tzw. alianse informacyjne). Nowatorskim rozwiązaniem w ramach współpracy jednostek byłoby prowadzenie zintegrowanej bazy danych, za pomocą której uczelnie wyższe przekazywałyby informacje dotyczące możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji, a w szczególności związanych z aktualną ofertą dydaktyczną, wynikach uczenia się, liczbie studentów, jakości kształcenia, organizacji praktyk, staży i tym podobnych. Uzupełnieniem mogłoby być śledzenie trendów zainteresowań kierunkami studiów wyższych, zmian w programach kształcenia związanych z dostosowaniem ich do potrzeb rynku pracy. Ponadto wspólna inicjatywa umożliwiłaby prowadzenie rejestracji na studia i kursy w jednym systemie informatycznym bez konieczności osobistego stawiania się do załatwienia sprawy. Adresatami wspomnianych zasobów informacyjnych powinni być zarówno kandydaci na studia, jak i pracodawcy oraz potencjalni inwestorzy. Takie rozwiązanie w skali województwa wzmocniłoby potencjał rozwojowy regionu, a także umocniłoby pozycje uczelni wyższych na arenie krajowej oraz międzynarodowej.

\* \* \*

Polityka informacyjna jednostek samorządu terytorialnego zyskuje nowy wymiar i znaczenie w dostosowaniu działalności jednostki do warunków współczesnego świata. Władze samorządowe dysponują dużymi zasobami informacyjnymi, które pozwalają im w różny sposób oddziaływać na obywateli. Pomijając wykorzystanie zgromadzonych informacji do własnych celów, mogą dzielić się tymi zasobami ze społecznością lokalną, innymi zainteresowanymi organizacjami publicznymi, a także prywatnymi. Podejście władz i urzędników do posiadanej informacji narzuca pewien schemat dalszego postępowania. Potraktowanie informacji publicznej jako zasobu będącego własnością nie tylko władz lokalnych, ale również podmiotów sektora prywatnego, pozarządowego oraz obywateli, wymaga wprowadzenia zmian, których można dokonać za pomocą wdrożenia świadomej polityki informacyjnej jednostki. W wypadku badanego podmiotu skuteczną polityką informacyjną jest zawdzięczana silnej motywacji i determinacji władz lokalnych w realizacji własnej misji, odpowiedniemu definiowaniu problemów społecznych oraz swobodzie w wyborze metod pracy i wynikającej stąd elastyczności w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Podsumowując, należy stwierdzić, że nadszedł czas na podjęcie szerokiej społecznej dyskusji na temat zasad współdziałania jednostek samorządu terytorialnego ze szkołami, uczelniami wyższymi, instytucjami rynku pracy, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, w zakresie pozyskiwania, przetwarzania i przesyłania informacji.



## Literatura

- Andersen D.F., Belardo S., Dawes S.S. (1994), *Strategic Information Management: Conceptual Frameworks for the Public Sector*, „Public Productivity & Management Review”, 4 (17).
- Ansoff H.I. (1985), *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa.
- Buchanan S., Gibb F. (1998), *The Information Audit: an Integrated Strategic Approach*, „International Journal of Information Management”, 1 (18).
- Czekaj J., Kafel T. (2000), *Metody analizy strategicznej w zarządzaniu informacją*, [w:] Z. Martyniak (red.), *Zarządzanie informacją i komunikacją. Zagadnienia wybrane w świetle studiów i badań empirycznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Gierszewska G., Romanowska M. (2009), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Informator Statystyczny miasta Nowy Sącz 2010* (2010), Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Kolegowicz K. (2001), *Zarządzanie informacją jako podstawa sukcesu przedsiębiorstwa przyszłości*, [w:] R. Borowiecki, M. Kwieciński (red.), *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie: ku przedsiębiorstwu przyszłości*, WNT, Warszawa.
- Losy absolwentów – rocznik 2004* [online], Sądecki Urząd Pracy w Nowym Sączu, <http://www.sup.nowysacz.pl/Nasz-Urzed/Analizy-i-Statystyka/Opracowania> (dostęp: 20.02.2011).
- Materska K. (2007), *Informacja w organizacjach społeczeństwa wiedzy*, Wydawnictwo SBP, Warszawa.
- Oblój K. (2007), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.
- Penc J. (1999), *Strategia zarządzania. Perspektywiczne myślenie. Systemowe działanie*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Powiatowa Rada Zatrudnienia* [online], Sądecki Urząd Pracy w Nowym Sączu, <http://www.pup.nowysacz.pl/Nasz-Urzed/Rada-Zatrudnienia> (dostęp: 20.02.2011).
- Projekty realizowane przez miasto Nowy Sącz od 2006 roku* [online], Urząd Miasta Nowy Sącz, <http://www.nowysacz.pl/projekty-realizowane-przez-miasto-nowy-sacz-od-2006> (dostęp: 20.02.2011).
- Raport o stanie gospodarczym Nowego Sącza za 2008 roku* (2009), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Raport o stanie gospodarczym Nowego Sącza za 2009 roku* (2010), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Sikora R. (2002), *Public relations jako forma komunikowania się w gminie*, [w:] B. Ociepka (red.), *Public relations w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Sprawozdanie z realizacji celów operacyjnych w 2008 roku określonych w Strategii Rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013* (2008), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Sprawozdanie z realizacji Strategii Rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013* (2005), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Sprawozdanie z realizacji Strategii Rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013* (2006), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Sprawozdanie z realizacji Strategii Rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013* (2007), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.
- Uchwała Nr XXVIII/319/2004 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie: uchwalenia „Strategii rozwoju Nowego Sącza na lata 2004–2013”* (2004), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.

*Uchwała Nr XXXVIII/443/2008 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie: uchwalenia „Strategii rozwoju Nowego Sącza 2020” (2008), Urząd Miasta Nowy Sącz, Nowy Sącz.*

*Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565).*

*www.nowysacz.pl (dostęp: 20.02.2011).*

*dr Grażyna Owczarczyk-Szpakowska*  
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

## POLITYKA FISKALNA GMINY BYDGOSZCZ W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

### Streszczenie

Prawidłowe funkcjonowanie społeczności lokalnej jest zdeterminowane odpowiednio wysokimi wpływami finansowymi do budżetu. Jednym z podstawowych dochodów gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości, którego ostateczna konstrukcja może być kształtowana przez uprawnione organy gminy. W artykule przedstawiono politykę gminy miejskiej Bydgoszcz w zakresie podatku od nieruchomości w latach 2005–2009. Zaprezentowano wyniki badań dotyczące udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, w dochodach własnych oraz w podatkach i opłatach lokalnych. Przedstawiono także politykę gminy w zakresie stawek podatkowych oraz stopień pokrycia wydatków wpływami z tytułu podatku od nieruchomości.

**Słowa kluczowe:** podatek od nieruchomości, gmina, budżet, dochody

### Summary

The correct functioning local community are determined by high financial influences to budget. The one of basic community incomes is the property tax, which the final construction can be shaped through community organs. In the article was introduced politics of the Bydgoszcz community in range of property tax since 2005–2009. The results of researches were presented of relating property tax to the all incomes, to the own incomes and to the taxes and local payments. The politics of the Bydgoszcz community in range of property tax rates and defraying of expenses by the property tax was introduced too.

**Key words:** property tax, community, budget, incomes

## Wstęp

Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie określonego ładu społecznego umożliwiającego jego sprawne działanie. Sprzyjające okoliczności występują w takiej organizacji ładu społecznego, którą określa się w socjologii mianem lokalizmu [Łojko, 1992]. Oznacza to koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych. Desygnatem społeczności lokalnych są gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Gminy realizują określone zadania publiczne, których rozmiary i strukturę określa budżet. Jest on prezentacją programu działania władz gminy, w którym ogólne cele społeczne, gospodarcze i ekonomiczne zostają przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo, zamierzenia realizacyjne. Niezbędnym warunkiem należytego wykonywania zadań publicznych przez gminę jest jej samodzielność. Wartość ta jest chroniona, lecz nie absolutna, i może być ustawowo ograniczona, gdyż to państwo określa źródło dochodów gminy, w których istotną rolę odgrywają podatki. Na wielkość podatków lokalnych wpływa państwo przez ustawowe ustalenie maksymalnych stawek. Władze gminy dysponują określonym, ustawowym zakresem samodzielności przy kształtowaniu ostatecznych wpływów podatkowych i tym samym mają możliwość prowadzenia na własnym terenie odpowiedniej polityki fiskalnej.

Jednym z podstawowych dochodów gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości, którego ostateczna konstrukcja może być kształtowana przez uprawnione organy gminy. W artykule przedstawiono politykę gminy miejskiej Bydgoszcz w zakresie podatku od nieruchomości w latach 2005–2009. Zaprezentowano wyniki badań dotyczące udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, w dochodach własnych oraz w podatkach i opłatach lokalnych. Przedstawiono także politykę gminy w zakresie stawek podatkowych oraz stopień pokrycia wydatków wpływami z tytułu podatku od nieruchomości.

## I. Źródła dochodów gmin w Polsce

Zgodnie z art. 6, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa..., 2001] gmina wykonuje wszystkie zadania o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiada ona między innymi za podstawowe usługi edukacyjne, zdrowotne, usługi w zakresie kultury i kultury fizycznej, pomoc społeczną, drogi gminne, lokalną komunikację zbiorową, dostawy wody, ciepła, prądu i gazu, gminną gospodarkę mieszkaniową, usługi komunalne oraz gospodarkę terenami i ochronę środowiska. Zakres kompetencji gminy można ująć w czterech dziedzinach [Tegler, Ofiarski, 1992]:

- infrastruktura techniczna (np. drogi lokalne, wodociągi),
- infrastruktura społeczna (np. szkoły, ochrona zdrowia),

- obszar porządku i bezpieczeństwa publicznego (np. ochrona przeciwpożarowa),
- obszar ładu przestrzennego i ekologicznego (np. gospodarka terenami).

Jednym z atrybutów niezależności gmin jest samodzielna gospodarka finansowa. Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej [Regulski, 2000]. Cechą charakterystyczną zjawisk finansowych występujących w gminie jest nieustanny ruch środków pieniężnych wynikający z konieczności ich gromadzenia i wydatkowania na realizację licznych, wyżej wymienionych zadań. Ważną sferą gospodarki finansowej gmin jest przede wszystkim pozyskiwanie publicznych zasobów pieniężnych (dochodów). Zasady finansowe społeczności lokalnych (gmin) zawarte są w artykule 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 roku w Strasburgu [*Europejska...*, 1985]. W dziedzinie pozyskiwania dochodów z karty wynikają między innymi następujące zasady:

- 1) Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
- 2) Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo.
- 3) Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.
- 4) Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
- 5) Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.
6. Subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczone na finansowanie specyficznych projektów.

Aktem prawnym regulującym źródła dochodów gmin w Polsce jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [*Ustawa...*, 2003]. Do dochodów gminy zalicza się:

- wpływy z ustalanych i pobieranych, na podstawie odrębnych ustaw, podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanych w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych,
- wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych uiszczanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych [*Ustawa...*, 2006], innych pobieranych na podstawie odrębnych ustaw,

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- subwencję ogólną,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami,
- dochody z majątku gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- spadki, darowizny i zapisy na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych oraz grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych przez gminę na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez gminę i nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochód gminy,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dochodami gminy mogą być również: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy, dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszy celowych, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami, inne dochody należne gminie.

## 2. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości

W warunkach postępującej demokratyzacji w naszym kraju samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w skali lokalnej [Szewczuk, 2006]. Ustawa o samorządzie gminnym rozstrzygnęła fundamentalne sprawy dla ustroju gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- nadanie gminom osobowości prawnej, co stanowi formalną podstawę ich samodzielności i umożliwia wchodzenie gminy w stosunki cywilnoprawne,
- ochronę sądową samodzielności gminy,
- określenie zakresu działania i zadań gminy,
- ustalenie zadań własnych gminy z możliwością wskazania, które zadania na podstawie innych ustaw mają charakter obowiązkowy,

- możliwość zlecania gminom zadań przez władze państwowe, powiązane z koniecznością zapewnienia środków finansowych na realizację tych zadań,
- wyposażenie gmin w mienie komunalne,
- określenie podstawowych rodzajów dochodów,
- ustanowienie samodzielności (autonomii) finansowej gminy wyrażającej się oddaniem części dochodów gminy do wyłącznej jej dyspozycji,
- prawo do ustalania przez gminy stawek podatkowych, na przykład w przypadku podatku od nieruchomości.

Zgodnie z postanowieniami prawa gmina stała się odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej [Oleszko, 1992]. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga przyjęcia i respektowania zbioru powszechnie akceptowanych wartości, które powinny mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Należą do nich: lokalność, autonomia, demokracja, efektywność, równowaga i trwałość [Szewczuk i in., 2005].

Stanowienie prawa miejscowego w zakresie niektórych podatków i opłat jest jedną z najważniejszych zasad w odniesieniu do systemu finansów samorządu terytorialnego. Gmina nabyła rzeczywiste prawo do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych ustawowo. Przyznane gminom władztwo podatkowe oznacza, że poziom niektórych podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, jest częściowo uzależniony od decyzji przedstawicieli samorządów terytorialnych, choć musi zawierać się w przedziale określonym stosownymi przepisami [Szewczuk, 2002]. W myśl ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i o samorządzie gminnym podatek od nieruchomości pełni szczególną funkcję fiskalną i jest ważnym elementem dochodów gminy. W sferze jego funkcjonowania organy gminy wyposażone zostały w określone władztwo podatkowe. Zakres uprawnień i kompetencji organów gminy dotyczących podatku od nieruchomości odnosi się w szczególności do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta). Organy te mają możliwość przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości na rzecz gminnego budżetu, a także są uprawnione do administrowania (zarządzania) podatkiem od nieruchomości.

W świetle aktualnych regulacji odnoszących się do podatku od nieruchomości rady gmin mają trzy rodzaje uprawnień w zakresie omawianego podatku, a mianowicie:

- uprawnienie do określania ostatecznej wysokości stawek podatkowych,
- uprawnienie do wprowadzania zwolnień podatkowych,
- uprawnienie do poboru podatku od nieruchomości, którego podatnikami są osoby fizyczne w drodze inkasa oraz do wskazania inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP określanie między innymi stawek może nastąpić jedynie w drodze ustawy [Ustawa..., 1997]. Rodzi się więc zasadnicze pytanie: czy rada gminy w świetle postanowień Konstytucji RP może uchwa-

łać stawki podatkowe? Odpowiedź na to pytanie daje art. 168 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Stawki podatku od nieruchomości na dany rok podatkowy, określane przez rady gmin w drodze uchwały (przepisu prawa miejscowego), nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych, ustalanych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości przez Ministra Finansów. Minister Finansów podwyższa corocznie górne granice tych stawek w takim stopniu, w jakim wzrosły ceny towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do roku ubiegłego, to znaczy o wskaźnik inflacji. Wynika stąd, że rady gmin mogą utrzymać maksymalne wysokości stawek, co świadczy o surowej polityce podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, lub też mają prawo do ich obniżenia. Rada gminy w drodze uchwały ustala stawki podatkowe dla dziewięciu odrębnych przedmiotów opodatkowania, wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Może także dokonać dalszego podziału nieruchomości na podgrupy i różnicować dla nich stawki podatkowe, pod warunkiem że nie spowoduje to przekroczenia stawki maksymalnej. Określając stawki podatkowe rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystania gruntu, stan techniczny i wiek budynków. Rada gminy nie ma natomiast uprawnienia do różnicowania stawek podatkowych w zależności od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów, jak również do ustalania wyższych stawek podatku od nieruchomości dla osób niezameldowanych na terenie danej gminy. Takie działanie rady gminy stanowiłoby złamanie zasady równości opodatkowania [Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku, sygn. akt SA/P 2583/92; Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/KR 871/92]. Rada nie może także ustalić „0” stawki podatkowej, gdyż zgodnie z orzeczeniem NSA [Wyrok NSA z dnia 22 lipca 1993 roku, sygn. akt SA/KR 1050/93] byłoby to niedopełnienie ustawowo nałożonego obowiązku.

Na podstawie art. 7, ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa..., 2006] radzie gminy przysługuje prawo do wprowadzania zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości.

Określając listę zwolnień, rada gminy nie może wprowadzić zwolnień o charakterze generalnym, to znaczy takich, które zwalniają od podatku wszystkich ustawowych podatników. Zwolnienia generalne naruszają zasadę powszechności opodatkowania i prowadzą do zniesienia obowiązku ustawowego. Zgodnie z orzecznictwem NSA [Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/KR 2394/93] wykluczone jest wykorzystywanie upoważnienia z art. 7, ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do dokonania zwolnień generalnych od podatku od nieruchomości. Zwolnienie takie oznaczałoby uchylenie obowiązku podatkowego. Celem ustawodawcy jest umożliwienie radzie gminy wprowadzania zwolnień innych niż określone w ustawie, to znaczy takich, które będą bardziej uszczegółowione, ale zbliżone rodzajowo do kategorii zwolnień ustawowych, o charakterze przedmiotowym. Wprowadzanie przez radę gminy innych zwolnień nie powinno prowadzić do uchylenia obowiązku płacenia po-



datku od nieruchomości. Zwolnienie na przykład wszystkich posiadaczy budynków mieszkalnych na terenie danej gminy byłoby tego typu zwolnieniem. Rada gminy nie może natomiast uchwałą cofnąć zwolnień przewidzianych w art. 7 wspomnianej ustawy. Zwolnienia ustawowe obowiązują bez względu na to, czy zostaną zamieszczone w uchwale. Powtórzenie ich treści w uchwale rady gminy nie wywoła żadnych skutków prawnych.

Uprawnieniem rady gminy o znaczeniu drugorzędnym jest przewidziane w art. 6, ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych [*Ustawa...*, 2006] prawo do podjęcia uchwały zarządzającej pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa i ustalenie inkasentów oraz wysokości ich wynagrodzenia. Za inkasenta uznaje się osobę obowiązującą do pobrania podatku i wpłacenia go na właściwy rachunek bankowy lub w kasie urzędu gminy we właściwym terminie, co wynika z definicji zawartej w art. 9 Ordynacji podatkowej [*Ustawa...*, 1997].

Podatek od nieruchomości od osób fizycznych na rok podatkowy ustala w drodze decyzji organ podatkowy, którym jest wójt, burmistrz, prezydent właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania (nieruchomości). Jest on płatny w czterech ratach – do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Aby termin płatności pierwszej raty mógł zostać przez podatników dotrzymany, decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) o wymiarze podatku powinna zostać doręczona najpóźniej do dnia 1 marca roku podatkowego. Jeżeli decyzja wymiarowa zostanie doręczona później, to podatnik ma obowiązek zapłaty pierwszej raty podatku w terminie 14 dni od daty doręczenia tejże decyzji. Decyzje wymiarowe w zakresie podatku od nieruchomości mogą wydawać inni pracownicy samorządowi, ze skarbnikiem gminy łącznie, ale tylko z upoważnienia i w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta). W wypadku niespełnienia tego warunku decyzja podjęta przez skarbnika gminy lub innego pracownika samorządowego dotknięta jest wadą nieważności.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych w art. 4, ust. 7 nałożyła na organ podatkowy (wójta, burmistrza, prezydenta) obowiązek powołania biegłego w przypadku, gdy podatnik nie określił wartości budowli lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej. Biegły powoływany jest spośród rzeczoznawców majątkowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami [*Ustawa...*, 2000]. W wypadku gdy podatnik nie określił wartości budowli lub wartość ustalona przez biegłego jest wyższa co najmniej o 33% od wartości określonej przez podatnika – koszty ustalenia wartości przez biegłego ponosi podatnik.

Kompetencja gminy do przejmowania i dysponowania podatkiem od nieruchomości jest zagwarantowana formą ustawy. Ustawowy przepis, na mocy którego gminy mają prawo do przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości stanowi dla nich gwarancję stałego poziomu dochodów na realizację jej określonych zadań. Przekazanie gminom wyżej wymienionych kompetencji z tytułu podatku od nieruchomości jest niewątpliwie właściwym posunięciem ze strony ustawodawcy. Podatek ten ma stosunkowo prostą konstrukcję, co umożliwia niezbyt rozbudowanemu aparatowi podatkowemu jego wymiar i pobór. Jest on ściśle

fizycznie związany z terenem, a także z zadaniami własnymi gminy w sferze gospodarki gruntami i wyposażenia gruntów w odpowiednią infrastrukturę techniczną. Dlatego też gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości, powinna dbać o polepszenie warunków życia swoich mieszkańców przez odpowiednie instrumenty w zakresie kształtowania polityki podatkowej w podatku od nieruchomości.

Mając na uwadze rangę podatków będących w gestii gmin, w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego [1994] zapisano, że:

- podatki, jak i władztwo podatkowe gmin należy uznać jako konieczność akceptowaną społecznie w systemie państwa demokratycznego,
- wysokość podatków jest rezultatem kompromisu pomiędzy krajowymi i lokalnymi realiami gospodarczymi, oczekiwaniami społeczności gminnych a celami strategicznymi realizowanymi przez samorządy lokalne.

### 3. Funkcjonowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz – wyniki badań własnych

Bydgoszcz – mieszcząca się w ósemce największych miast Polski – jest administracyjną stolicą województwa kujawsko-pomorskiego. Miasto to zajmuje 17 969,9 km<sup>2</sup> powierzchni i liczy około 386 tysięcy mieszkańców, co stanowi 18% ludności całego województwa. Funkcjonowanie, zadania i organizację miasta Bydgoszczy określają powszechnie obowiązujące przepisy, a przede wszystkim ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [2001], a także przepisy prawa miejscowego, w tym statut uchwalony przez Radę Miejską [Uchwała Rady Miasta z dnia 4 czerwca 1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu Miasta Bydgoszczy].

Celem generalnym (misją) miasta jest:

Bydgoszcz – miastem nowoczesnym, przyjaznym ludziom i środowisku, stwarzającym warunki dla harmonijnego rozwoju, rosnącej jakości życia i zamożności, sprzyjającym realizacji dążeń i aspiracji mieszkańców, dynamicznym ośrodkiem gospodarczym, naukowym i kulturalnym, znaczącym centrum współpracy i wymiany międzyregionalnej oraz międzynarodowej [Uchwała Rady Miasta z dnia 15 kwietnia 1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy do 2010 roku].

Miasto Bydgoszcz działa poprzez swoje organy, to jest radę, która jest organem stanowiącym i kontrolującym, oraz zarząd będący organem wykonawczym. Zgodnie ze statutem podstawowym zadaniem miasta jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej między innymi w zakresie: ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, geodezji, kartografii i katastru, ochrony środowiska, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i ciepłą, ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, porządku i bezpieczeństwa publicznego, promocji miasta itp. Realizacja tych zadań

następuje za pomocą gromadzonych dochodów, które są warunkiem koniecznym do funkcjonowania miasta. Dochody budżetu miasta (gminy) Bydgoszczy, tak jak każdej innej gminy w Polsce, określają przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [2003], a także przepisy innych ustaw, na przykład o podatkach i opłatach lokalnych [2006]. Dochody te można podzielić na dwie grupy:

- dochody publiczno-prawne,
- dochody prywatno-prawne.

Dochody publiczno-prawne pochodzą z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportu), z udziałów w podatkach będących dochodem budżetu państwa (podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych), z opłat, z subwencji i z dotacji. Do dochodów prywatno-prawnych zalicza się wpływy z tytułu czynszu najmu i dzierżawy, wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego, wpływy z udziałów w spółkach prawa handlowego, opłaty za użytkowanie wieczyste, odsetki od lokat.

Wśród wpływów publiczno-prawnych, o charakterze dochodów własnych, szczególną rolę fiskalną pełni podatek od nieruchomości. Zestawienie struktury podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych oraz podatków i opłat lokalnych, a także stopień pokrycia wydatków w latach 2005–2009 przedstawiono w tabeli 1.

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że podatek od nieruchomości w latach 2005–2009 w odniesieniu do:

- dochodów ogółem – waha się od 15,9% w 2008 roku do 20,6% w 2005 roku; wpływy z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych kształtowały się na poziomie od 2,8% w roku 2008 do 3,1% w roku 2009 ogólnych dochodów gminy Bydgoszcz; wpływy z opodatkowania nieruchomości osób prawnych na tle dochodów ogółem kształtowały się na poziomie od 13,0% w 2007 roku do 17,7% w 2005 roku;
- dochodów własnych – waha się od 40,4% (2006 r.) do 54,0% (2005 r.); poziom wpływów z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych w odniesieniu do dochodów własnych wahał się od 6,0% (2007 r.) do 7,9% (2009 r.), a od osób prawnych od 34,3% w 2006 roku do 46,4% w 2005 roku;
- dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków i opłat lokalnych – kształtuje się na poziomie od 78,5% w 2008 roku do 83,3% w 2006 roku; poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób fizycznych waha się od 11,4% w 2005 roku do 14,0% w 2009 roku; poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób prawnych waha się od 64,7% w 2008 roku do 70,6% w 2006 roku.

Analizując budżet gminy miejskiej Bydgoszcz w latach 2005–2009, należy stwierdzić, że wpływy z tytułu podatku od nieruchomości ustępowały jedynie transferom z budżetu państwa, to znaczy udziałom w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz subwencjom i dotacjom. Na tle dochodów własnych podatek od nieruchomości pełni szczególną rolę, stanowiąc ponad połowę uzyskiwanych dochodów. Porównując wpływy z podatku od nieruchomości do wpływów uzyskiwanych ze wszystkich podatków i opłat lokalnych, trzeba pod-

Tabela 1  
Struktura podatku od nieruchomości w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych, podatków i opłat lokalnych oraz stopień pokrycia wydatków w latach 2005–2009

Podatek od nieruchomości	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009
1. Podatek od nieruchomości [PLN]:	126 294 250,00	129 508 311,00	131 200 000	137 235 829	151 917 299
• osoby fizyczne	17 884 741,00	19 713 753,00	19 000 000	23 323 240	27 075 255
• osoby prawne	108 409 509,00	110 086 558,00	112 200 000	113 912 589	124 842 044
2. Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem:	20,6%	18,6%	16,0%	15,9%	17,5%
• osoby fizyczne	2,9%	3,0%	3,0%	2,8%	3,1%
• osoby prawne	17,7%	15,0%	13,0%	13,1%	14,4%
3. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych:	54,0%	40,4%	40,5%	43,1%	44,1%
• osoby fizyczne	7,6%	6,1%	6,0%	7,5%	7,9%
• osoby prawne	46,4%	34,3%	34,5%	35,6%	36,2%
4. Udział podatku od nieruchomości w podatkach i opłatach lokalnych:	80,8%	83,3%	80,1%	78,5%	80,0%
• osoby fizyczne	11,4%	12,7%	13,0%	13,8%	14,0%
• osoby prawne	69,4%	70,6%	67,1%	64,7%	66,0%
5. Pokrycie wydatków podatkiem od nieruchomości	21,1%	17,1%	16,8%	15,0%	12,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy na lata 2005–2009.

kreślić, że jego znaczenie jest pierwszoplanowe, dzięki realizacji średnio ponad 80% ogółu wpływów z tego tytułu. Wśród podatków i opłat lokalnych podatek od nieruchomości plasuje się na pierwszej pozycji pod względem znaczenia finansowego. Podatek od nieruchomości uiszczają osoby fizyczne i prawne, zarówno te, które prowadzą działalność gospodarczą, jak i nieprowadzące takiej działalności. Głównym jednak źródłem dochodów w ramach podatku od nieruchomości są nieruchomości związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, należące do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Wpływy z tej części opodatkowanych nieruchomości stale rosną i dominują nad wpływami uzyskiwanymi z nieruchomości osób fizycznych. Wynika z tego, że na terenie miasta Bydgoszczy prowadzi swą działalność wiele podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), które zobowiązane są do uiszczania tego podatku. Świadczy to także o wysokim stopniu uprzemysłowienia, o rozwoju ekonomicznym miasta Bydgoszczy. Większe wpływy i większe znaczenie finansowe tej części podatku związane jest także z tym, że gospodarczo zorientowane przedmioty opodatkowania są wyżej opodatkowane niż obiekty mieszkalne lub niezwiązane z działalnością gospodarczą.

Nie ulega wątpliwości, że wpływy z podatku od nieruchomości są bardzo istotnym źródłem dochodów w gminach miejskich, a gmina Bydgoszcz należy do takich. W gminach wiejskich znaczenie tego podatku jest nieco mniejsze. Korzyści finansowe z podatku od nieruchomości, w gminach o charakterze rolniczym, odgrywają drugoplanową, uzupełniającą rolę. W gminach tych, oprócz transferów z budżetu państwa, istotne znaczenie fiskalne ma podatek rolny [Borodo, 1995].

Ciągły wzrost podatku od nieruchomości w latach 2005–2009 mógł być spowodowany:

- wzrostem górnych granic stawek podatkowych,
- wzrostem liczby opodatkowanych nieruchomości na terenie miasta (gminy) Bydgoszczy,
- wzrostem liczby podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej),
- przekształceniem osób fizycznych w podmioty gospodarcze, a w szczególności w osoby prawne,
- wzmocnionymi działaniami windykacyjnymi (w tym także egzekucje należnych podatków z lat ubiegłych),
- zmianami ustawowymi obowiązującymi od 1 stycznia 2003 roku, które wprowadziły dodatkowo opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budynków trwale złączonych z gruntem, znajdujących się na terenach Pracowniczych Ogródków Działkowych.

Miasto (gmina) Bydgoszcz, zgodnie z przysługującym na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uprawnieniem, może kształtować ostateczną wysokość stawek podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości na swoim terenie. Oznacza to, że rada miasta (gminy) może utrzymać maksymalne, corocznie ustalane przez ministra finansów stawki podatkowe lub też może je obniżyć.

Analizując uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, że utrzymane zostały maksymalne stawki podatku od nieruchomości w badanym okresie, to znaczy w latach 2005–2009. Utrzymanie na maksymalnym poziomie stawek podatkowych świadczy o surowej polityce podatkowej miasta w zakresie podatku od nieruchomości. Pozwala to na częściowe nadążanie za wzrostem kosztów realizowania licznych zadań lokalnych. Decyzje o utrzymaniu maksymalnych stawek podatkowych należy traktować jako sprawę wewnętrzną samej gminy, dotyczącą jej polityki podatkowej, samodzielności finansowej i prawnej, ale przede wszystkim jako rozpoznanie przez gminę możliwości i potrzeb miejscowych. Przez odpowiednią politykę podatkową (surową) w zakresie kształtowania wysokości stawek podatkowych miasto (gmina) Bydgoszcz realizuje funkcje fiskalną. Zachowując maksymalne stawki podatkowe, gmina może w ten sposób zgromadzić większe dochody własne, a co za tym idzie, zwiększyć ogólne wpływy budżetowe niezbędne do sfinansowania lokalnych usług publicznych. Zwiększając wpływy wchodzące w skład dochodów własnych, zwiększa się tym samym autonomia finansową samej gminy.

Wykonywanie uprawnień samorządu gminnego w Bydgoszczy do zwolnień podatkowych, obniżanie stawek oraz podejmowanie decyzji w sprawie umorzeń, odroczeń, zaniechań poboru podatku może być efektywnie wykorzystane. Nie można domagać się od gminy, aby stosowała ona tylko najwyższe stawki, nie wprowadzała zwolnień, nie umarzała zaległości podatkowych. Jednak odpowiednie decyzje organów gminy nie pozostają w próżni finansowej, prawnej czy społecznej. Wpływają one nie tylko na podatników miejscowych, ale także na sytuację budżetu państwa oraz innych samorządów w kraju. Jeżeli niższe wpływy podatkowe danej gminy będące następstwem jej uchwał i decyzji prowadzą do faktycznie niższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca tej gminy i w rezultacie dają jej prawo do wyższej subwencji wyrównawczej, to dochodzi do trudnej do zaakceptowania sytuacji, że gminy stosujące łagodną politykę podatkową przerzucałyby skutki tej polityki na Skarb Państwa oraz na inne, niestosujące takiej łagodnej polityki, gminy. Jak można zauważyć, gmina miejska Bydgoszcz nie stosowała łagodnej polityki w zakresie podatku od nieruchomości, a tym samym nie obarczała negatywnymi skutkami finansowymi innych podmiotów.

Poza funkcją fiskalną podatek od nieruchomości w mieście (gminie) Bydgoszcz pełni także funkcje pozafiskalne, do których należy zaliczyć zwolnienia podatkowe dotyczące określonego przedmiotu podlegającego opodatkowaniu. W latach 2005–2009 z podatku od nieruchomości zwolniono:

- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie opieki paliatywnej,
- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie terapii zajęciowej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- grunty i budynki stanowiące własność komunalną nie wydzierżawione i nie użyczone osobom trzecim.

Poddając analizie i ocenie funkcjonowanie podatku od nieruchomości na tle innych dochodów, w mieście (gminie) Bydgoszcz, należy zauważyć, że wpływy

z tego tytułu są niezwykle ważnym instrumentem fiskalnym. Pobierany na terenie gminy Bydgoszcz podatek od nieruchomości ma charakter:

- komunalny,
- powszechny,
- inwestycyjny,
- majątkowy,
- realny.

Podatek od nieruchomości to złożona konstrukcja prawna, realizująca określone idee i cele będące wyrazem wybranych koncepcji społeczno-politycznych i ekonomicznych. Odpowiednio ukształtowana konstrukcja podatku powinna być odzwierciedleniem znaczenia i roli, jaką podatek ten ma odegrać. Zdolność podatku od nieruchomości do pełnienia funkcji fiskalnej i niefiskalnej pomaga zrealizować wiele zadań publicznych o charakterze lokalnym, nie w pełni jednak zaspokajają potrzeby miasta (gminy) Bydgoszczy. Uwzględniając motyw fiskalny podatku, należy dążyć do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania wpływami z tytułu podatku od nieruchomości, którego konstrukcja prawna nie jest w pełni doskonała. Rodzi ona wiele pytań i sporów interpretacyjnych, zarówno ze strony ekonomistów, prawników, jak i aparatu lokalnego – gminy. Wśród mankamentów obecnego podatku od nieruchomości wymienia się podstawę opodatkowania – powierzchnię, która jest zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia podatkowego. Wydaje się, że na polepszenie funkcjonowania podatku od nieruchomości, a w szczególności na wzrost wpływów z tego tytułu, może mieć wpływ planowana zmiana podstawy opodatkowania z powierzchni na wartość nieruchomości. Aby podatek ten mógł w pełni realizować cele fiskalne, zaspokajając określone potrzeby społeczności lokalnej, należy dążyć do wyeliminowania z jego konstrukcji wad o charakterze ekonomiczno-prawnym. Podatek ten powinien, jako w pełni lokalny, z samej swej istoty umożliwiać jednostkom lokalnym szerokie prowadzenie samodzielnej polityki gospodarczej i społecznej na własnym terenie.

## Podsumowanie

Reaktywowanie w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego spowodowało potrzebę wyodrębnienia z finansów publicznych szczegółowej dziedziny, to jest finansów lokalnych. Decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny.

Desygnatem społeczności lokalnych są gminy, które stanowią podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gmina, zgodnie z postanowieniami prawa, jest odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw.

Podstawowym celem gminy jest gromadzenie dochodów, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zasadniczym dochodem własnym

gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości. Stanowi on ważny element fiskalny, dzięki któremu gmina może samodzielnie przeprowadzać procesy zrównoważonego i harmonijnego rozwoju. Gromadząc wpływy z tytułu podatku od nieruchomości gmina może zapewnić maksymalną efektywność gospodarczą i możliwie najwyższy poziom warunków bytowych dla swojej społeczności. Uzyskiwane z podatku od nieruchomości wpływy pozwalają na ciągłość istnienia gminy. Dzięki temu narzędziu fiskalnemu gmina pokrywa podstawowe wydatki publiczne, do których można zaliczyć: rozwój infrastruktury technicznej, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, edukację publiczną, ochronę zdrowia, lokalny transport zbiorowy itp. Pobierany przez gminę podatek od nieruchomości jest wielokierunkowo wykorzystywany i powraca do społeczności lokalnej w postaci inwestycji infrastrukturalnych. Podatek od nieruchomości jest szeroko rozbudowanym instrumentem ekonomicznym w gminie. Stanowi on ważny aspekt lokalnej gospodarki i pozwala na dobre jej funkcjonowanie.

Mając na uwadze zasadę samodzielności finansowej, gmina powinna posiadać środki umożliwiające jej prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarczej, inwestycyjnej i ekonomicznej. Dlatego wydaje się, że gminy w Polsce trzeba wyposażyć w prawo do podwyższania stawek podatkowych na swoim terytorium, a nie tylko do ich obniżania. Podwyższenie to mogłoby służyć sfinansowaniu nowego, odpowiedniego, a zarazem ogólnie akceptowanego przez społeczność lokalną celu. Nie należy gminom, które chcą i mogą za zgodą swych mieszkańców wprowadzić wyższe stawki podatku, zabronić tego przedsięwzięcia. Ze względu na odmienną gospodarczą, kulturalną, lokalne ambicje finansowe i preferencje oraz skłonności społeczności lokalnych do ponoszenia ciężaru podatkowego na rzecz własnej gminy nie można gminom odbierać szansy na indywidualny rozwój i postęp ekonomiczno-gospodarczy. Kształtowanie wysokości stawek podatkowych, czyli ich podwyższanie i obniżanie mogłoby i powinno nawiązywać do efektywnego gromadzenia i wykorzystania pieniędzy podatników (członków wspólnoty) w celu zaspokojenia ich potrzeb o charakterze lokalnym. Wydaje się, że w pełni uzasadnione byłoby zniesienie dotychczasowych ograniczeń, które pozwalały gminie tylko na obniżenie górnych granic ustawowych stawek podatku. Rozszerzenie autonomii gminy w zakresie kształtowania stawek podatkowych, a w szczególności możliwości ich podwyższania, przyczyniłoby się do nadrobienia zaległości rozwojowych gminy wynikających z dotychczasowego niedofinansowania budżetu lokalnego. Mając powyższe na uwadze, gmina powinna dążyć do optymalnej polityki fiskalnej w zakresie podatku od nieruchomości. Warto, aby mogła elastycznie dopasowywać stawki podatkowe oraz zwolnienia nie tylko do swych aktualnych potrzeb budżetowych, ale i do warunków sprzyjających prowadzonej działalności gospodarczej.



## Literatura

- Borodo A. (1995), *Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNT, Toruń.
- Łojko E. (1992), *Socjologiczne problemy samorządności lokalnej*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Oleszko A. (1992), *Gmina jako osoba prawna, „Samorząd Terytorialny”* 6.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa.
- Szewczuk A. (2002), *Finanse samorządowe a rozwój lokalny – współczesne dylematy i wyzwania*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, Tom II, Wydawnictwo AE, Katowice.
- Szewczuk A. i in. (2005), *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szewczuk A. (2006), *Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Tegler E., Ofiarski Z. (1992), *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (1994), Strasburg 15 października 1985 r., (Dz.U., 1994 r., Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (1997) (Dz.U., 1997, Nr 78, poz. 483)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (2001) (tekst jedn. Dz.U., 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych* (2006) (tekst jedn. Dz.U., 2006, Nr 121, poz. 844 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami* (2000) (tekst jedn. Dz. U., 2000, Nr 46, poz. 543 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa* (1997) (Dz.U., 1997, Nr 160, poz. 1083 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003) (Dz.U., 2003, Nr 203, poz. 1966).
- Uchwała Rady Miasta z dnia 4 czerwca 1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu Miasta Bydgoszczy.*
- Uchwała Rady Miasta z dnia 15 kwietnia 1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy do 2010 roku.*
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku. Sygn. akt SA/P 2583/92.
- Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1992 roku. Sygn. akt SA/KR 871/92.
- Wyrok NSA z dnia 22 lipca 1993 roku. Sygn. akt SA/KR 1050/93.
- Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku. Sygn. akt SA/KR 2394/93.



*dr Adam Strzelecki*  
Toruńska Szkoła Wyższa w Toruniu  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

## SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK POMOCNICZYCH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

### Streszczenie

Problematykę samodzielności w samorządzie terytorialnym rozważa się przede wszystkim w stosunku do podstawowych jednostek tej formy sprawowania władzy, to jest w stosunku do gminy i powiatu. Samodzielność finansowa wynika ze stopnia autonomii finansowej lub decentralizacji finansowej. Zupełnie inaczej przedstawia się samodzielność finansowa w jednostkach pomocniczych gminy, to znaczy w osiedlach i dzielnicach dużych i średnich miast. Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, występuje tylko w gminie, powiecie i województwie. W wypadku osiedli i dzielnic to od organu stanowiącego zależy, czy podejmie inicjatywę powołania rad osiedlowych, dzielnicowych i wyposaży te rady w odpowiednie kompetencje i środki finansowe na realizację ich zadań.

Na potrzeby charakterystyki jednostek pomocniczych zostało wybrane: po 6 dużych miast wojewódzkich, w których jest zauważalna efektywność działalności rad osiedlowych, rad dzielnic, po 6 miast, które utraciły status miasta wojewódzkiego i po 6 miast powiatowych średniej wielkości. W wyniku przedstawionych badań na przykładach dużych miast wojewódzkich odnotowano rozwój samorządności dzielnicowej, osiedlowej. Nie we wszystkich natomiast byłych miastach wojewódzkich i powiatowych zostały powołane jednostki pomocnicze, mimo że w miastach tych w tradycji nazwa osiedla kojarzy się ze spółdzielczymi osiedlami mieszkaniowymi. Większość powołanych jednostek pomocniczych w formie rad dzielnic, rad osiedli, rad okręgów włącza się aktywnie w problematykę zarządzania i funkcjonowania osiedli, podnosząc jakość życia ich mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** jednostki pomocnicze, osiedle, dzielnica, rada osiedla

### Summary

Issues of autonomy in local government is considered primarily in relation to the basic units of this form of governance, it is in relation to the commune and district. Independence is conditional on having a certain financial autonomy or a substantial dose of financial decentralization. The situation is different as far as financial independence or its lack in auxiliary units (settlements and

districts in medium and large cities) is concerned. The basic plan is the public budget which occurs only in the commune, district and province. In the case of districts and neighborhoods is the constituting authority to decide whether it will take the initiative of establishment of district councils, housing councils and equip those in the power and financial resources to carry out their tasks.

For the purposes of the characteristics of auxiliary units were selected: the 6 provincial cities, where effectiveness of the district councils, housing councils is noticeable, 6 cities, which have lost their status of the provincial capital, and 6 district towns of medium size. As a result of this study examples of large provincial cities has been the development of the district local government, housing estate. However, not all former provincial city and county have been set up auxiliary units, although there are housings in the tradition of the inhabitants, the nomenclature and housing cooperatives. As stated, most relied on ancillary units in the form of district councils, councils of settlements, districts, councils included actively in the management and operation issues of settlements, increasing the quality of life of their inhabitants.

**Keywords:** auxiliary units, settlement, district, council housing

## Wstęp

Problematykę samodzielności w samorządzie terytorialnym rozważa się przede wszystkim w stosunku do podstawowych jednostek tej formy sprawowania władzy, to jest w stosunku do gminy i powiatu. W myśl zasady *divide et impera* samodzielność uwarunkowana jest posiadaniem pewnej autonomii finansowej lub znaczącej dozy decentralizacji finansowej. W obszarze tej drugiej najlepiej wyposażone w samodzielność finansową są gminy, które posiadają własne źródła z podatków i opłat. Ustawowo określona samodzielność finansowa w ramach decentralizacji finansowej wynika z posiadania przez gminy własnych budżetów, które są warunkiem samodzielnego zaspokajania potrzeb samorządowej wspólnoty terytorialnej oraz umożliwiają prowadzenie własnej polityki społecznej i finansowej. Inaczej jednak wygląda samodzielność finansowa, a raczej jej brak, w jednostkach pomocniczych miasta, czyli w osiedlach lub dzielnicach.

Podstawowy plan publiczny, jakim jest budżet, jest narzędziem prowadzenia własnej gospodarki tylko w gminie, powiecie i województwie. W wypadku powołania przez radę jednostki pomocniczej, na przykład sołectwa, występuje fundusz sołecki, który umożliwia pokrywanie najbardziej bieżących wydatków związanych z funkcjonowaniem tej jednostki. W wypadku osiedli w dużych miastach (poza Warszawą) to od organu wykonawczego zależy, czy podejmie inicjatywę powołania rad osiedlowych przez radę miejską, a później wyposażenia tej rady w myśl zasady „dekoncentracji finansowej” w odpowiednie środki finansowe na pokrycie drobnych bieżących wydatków [Izdebski, 2003, s. 19].

Zasada dekoncentracji finansowej, polegająca na wydzieleniu środków finansowych na określone cele, nie oznacza jednak wyposażenia tych jednostek we własne budżety. Problemem badawczym było więc określenie potrzeby, czy wręcz konieczności, zmiany istniejących ustawowych uregulowań w tej sprawie. Problematyka jednostek pomocniczych nie znajduje się w centrum badań nauko-

wych, a dostępne publikacje traktują zagadnienia pomocniczości w samorządzie terytorialnym w sposób fragmentaryczny. Rozwój samorządności osiedlowej czy dzielnicowej jest więc niedoceniony nie tylko w sensie ustawodawczym, ale i w praktyce. Cel badawczy przedstawionych rozważań dotyczy pytania o potrzebę zmiany rozwiązań w celu ustawowego obowiązku powołania w dużych miastach jednostek pomocniczych w postaci osiedli, okręgów i ich organów oraz wyposażenia ich w budżety pomocnicze, które byłyby nie tylko formą dekoncentracji finansowej, ale również formą dalszej finansowej decentralizacji. W metodyce badań zastosowano modelowanie, jako postępowanie mające na celu w większym lub mniejszym stopniu przybliżenie zilustrowanego fragmentu rzeczywistości, który został obrany za przedmiot badań. Dużą trudność w badaniu empirycznym stwarzała ogromna różnorodność źródłowego materiału badawczego, co wynikało z braku jednolitego schematu tworzenia stron internetowych w analizowanych przypadkach oraz z ograniczonej dostępności danych na temat jednostek pomocniczych, ich oceny przez rodzimą radę gminy, danych finansowych i innych. W niewielkim stopniu można było korzystać z tak ważnych źródeł, jakimi były strony internetowe rad dzielnicowych i osiedlowych, ponieważ rzadko która z tych jednostek pomocniczych taką stronę posiadała, a na ogół informacje tam zamieszczone były wybiórcze, szczątkowe i niepełne.

Dobór miast dla celów badawczych wynikał z zamierzonego przez autora celu badawczego. Przedstawiony materiał jest rezultatem zarówno badań własnych, opartych na wypowiedziach studentów i mieszkańców, jak i wyników dociekań naukowych prezentowanych w literaturze.

## Status prawny jednostki pomocniczej

Jednostką pomocniczą gminy jest lokalna wspólnota samorządowa mieszkańców części gminy. Jednostki są ustanawiane przez radę gminy (miasta). Najczęściej tworzone są: sołectwa, dzielnice i osiedla. Dzielnica jest w zasadzie większym zespołem architektonicznym aniżeli osiedle, lecz również jest formą jednostki pomocniczej [Ochendowski, 2009, s. 310]. Jednostki te nie mają osobowości prawnej, stanowią strukturę społeczno-terytorialną, która przejmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań.

Jednostka pomocnicza gminy może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości może być ustanowione kilka jednostek pomocniczych oraz w części miast mogą występować jednostki pomocnicze. Jednostką pomocniczą może być również całe miasto położone na terenie gminy. Jednostki pomocnicze mogą zostać podzielone na mniejsze jednostki zwane „jednostkami niższego rzędu”, na przykład w Warszawie dzielnice będące jednostkami pomocniczymi podzielone są na „jednostki pomocnicze niższego rzędu”, takie jak osiedla, kolonie, a nawet sołectwa. Istnieją jeszcze inne jednostki terytorialne jako rezultat tak zwanego terytorialnego podziału specjal-

nego. W latach 1975–1998 takich podziałów specjalnych było zbyt dużo – występowało aż 70 podziałów specjalnych, w tym 45 ponadwojewódzkich, o nazwie okręg, i 14 ponadgminnych obejmujących dosyć zróżnicowaną liczbę jednostek terytorialnych [Wysocka, 1996]. Miało to związek z tym, że istniejące wówczas 49 województw było małymi jednostkami, a zamiast powiatów funkcjonowały rejony i urzędy rejonowe. Owe specjalne jednostki terytorialne nie miały jednak wiele wspólnego z samorządnością terytorialną, a w jej ramach z decentralizacją finansową.

Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy, przy czym gmina ma swobodę w kształtowaniu tych jednostek. Ta swoboda jest jednak w wypadku wsi zdeterminowana tradycją funkcjonowania przed 1990 rokiem sołectw jako jednostek pomocniczych w gminie wiejskiej [Izdebski, 2008, s. 153]. Ustanowienie jednostek pomocniczych gminy jest fakultatywne i zależy od decyzji władz lokalnych. Z inicjatywą w sprawie powołania jednostki pomocniczej może wystąpić rada gminy lub jej organ wykonawczy, a także grupa mieszkańców. Podział obszaru gminy na jednostki pomocnicze jest więc fakultatywny, a nie obligatoryjny i zależy od władz gminy. W stosunku do kwestii kształtowania jednostek pomocniczych nie ma jednak obowiązku konsultacji na zasadzie obowiązku wynikającego z art. 5 Karty Samorządu Lokalnego. Nawet w wypadku skonsultowania tej sprawy przez formę referendum lokalnego rada gminy nie jest związana jego wynikiem [Izdebski, 2008, s. 153]. Jako jednostki pomocnicze gmina może tworzyć sołectwa, dzielnice, osiedla i inne o różnym nazewnictwie (np. siola, przysiółki, okręgi, obwody, kolonie, rejony, rewiry). System jednostek pomocniczych w gminie może obejmować cały jej obszar lub jej części, co oznacza, że konsultacje w tej sprawie można również stosować odpowiednio<sup>1</sup>. Jedynym wyjątkiem jest Warszawa, w której na mocy tak zwanej „ustawy warszawskiej” utworzenie jednostek pomocniczych w postaci „dzielnic” jest obowiązkowe. Także w sprawach łączenia, dzielenia lub znoszenia jednostek pomocniczych decyzje podejmuje właściwa rada gminy.

Art. 35 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje występowanie statutu jednostki pomocniczej<sup>2</sup>. W statucie powinna być w szczególności określona: nazwa i obszar powołanej jednostki pomocniczej, organy oraz zasady i tryb ich wyboru, struktura organizacyjna i zadania jednostki, zakres i forma kontroli oraz nadzoru nad funkcjonowaniem tej jednostki. W statucie określona jest także organizacja i zakres działania jednostek niższego rzędu wchodzących ewentualnie w ich skład. Ponieważ jednostki pomocnicze są pozbawione osobowości prawnej, to ich statuty też takiego statusu prawnego nie mają.

Pojęcie „osiedle” można rozumieć w kilku znaczeniach – jako osiedle mieszkaniowe czy też zespół mieszkaniowy stanowiący integralną część miasta lub wsi. Osiedle w rozumieniu jednostki samorządu terytorialnego występuje jako

---

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 10.10.2000 r., (II SA/Ld 1097/00, ONSA, poz. 187).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U., 2001, Nr 142, poz. 1591).

jednostka pomocnicza gminy. Status osiedla nadawany jest przez radę gminy na mocy uchwały. W ogólniejszym znaczeniu termin osiedle występuje w urbanistyce dla określenia każdej jednostki osadniczej, na przykład miasta, wsi, kolonii. W ujęciu historycznym osiedle występowało jako jednostka podziału administracyjnego Polski w latach 1954–1972, stanowiąc ogniwo pośrednie między gromadą a miastem. W praktyce była to miejscowość o charakterze miejskim, ale nie będąca miastem. Wyróżniano także osiedle typu miejskiego jako rodzaj jednostki osadniczej w dawnych krajach socjalistycznych.

Jako dzielnicę miasta przyjmuje się prawnie wydzielony obszar gminy miejskiej, o określonej nazwie, zarządzany przez radę dzielnicy, zgodnie z art. 5 i art. 37 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku. W zależności od ustroju administracyjnego (dotyczy to miasta Warszawy) dzielnica może mieć własnego burmistrza. Za dzielnicę uważana jest zwyczajowo część miasta, pewien jego obszar, o określonej nazwie, bez dzielnicowych struktur administracyjnych, zarządzana odgórnie przez radę miejską. Dzielnicą jest również obszar miasta o wyróżniających go funkcjach, typie zabudowy lub zamieszkującej ją ludności (dzielnice willowe, portowe, handlowe, przemysłowe, dzielnice bogaczy czy slumsy). W miastach przeważnie występuje osiedle, okręg, dzielnica. Jednak nie jest to regułą i są przypadki, gdzie w obrębie miasta ustanawiane są także sołectwa.

Organem uchwałodawczym w osiedlu (okręgu, dzielnicy i innych) jest rada o liczbie członków ustalonej przez statut, jednak nie większej niż 21. Maksymalna liczba członków jednostki do 15 tysięcy mieszkańców wynosi 15. Istnieje także możliwość, by organem uchwałodawczym osiedla (dzielnicy) było ogólne zebranie mieszkańców. Zebranie wiejskie lub ogólne zebranie mieszkańców wyłania organ wykonawczy jednostki pomocniczej. Organem wykonawczym w osiedlu jest zarząd osiedla (dzielnicy). Przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Wybory przeprowadzane są przez podmioty uprawnione do wybierania ze swojego grona po jednym przedstawicielu spośród osób zamieszkałych na terenie danego osiedla, okręgu. Są to różnego rodzaju wspólnoty: szkoły, uczelnie, stowarzyszenia, zakłady pracy, spółdzielnie mieszkaniowe i parafie. Rada osiedla lub okręgu powinna liczyć minimum 10 osób. Wybory odbywają się na ogólnym zebraniu mieszkańców, liczącym przynajmniej 150 osób, z których wyłoniona zostaje 10-osobowa rada. Kadencja wybranej w ten sposób rady trwa 4 lata i kończy się zawsze w połowie kadencji Rady Miasta [Szewc, Jyż, Pławewski, 2000, s. 268].

Zakres spraw powierzonych radom został określony na zasadzie analogii do ustawowego działania gmin z ograniczeniem do terytorium osiedla, dzielnicy. Kompetencje jednostek pomocniczych mają jednak znaczne ograniczenia ustawowe, a rady miejskie nie delegują swych uprawnień i nie udzielają im daleko idących pełnomocnictw i związanych z tym środków finansowych. W niewielkim tylko stopniu wykorzystuje się możliwości, jakie daje ustawa o samorządzie gminnym. Rady okręgów są głównie ciałami opiniodawczymi, a ich wnioski i sugestie nie wiążą organów samorządu miasta i traktowane są jedynie jako

sposób wypowiedziania się w imieniu wspólnoty lokalnej. Organy jednostek pomocniczych natomiast nie są formalnie organami gminy. Organ wykonawczy jednostki pomocniczej, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy gminnej, może jednak być wyposażony przez radę gminy w uprawnienia pozwalające na załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (art. 268 a k.p.a.) i może udzielać innych uprawnień jednostkom podporządkowanym.

## Charakterystyka jednostek pomocniczych w wybranych dużych miastach wojewódzkich

Na potrzeby charakterystyki jednostek pomocniczych w dużych miastach wojewódzkich zostały wybrane te miasta, w których zauważalna jest znacząca efektywność w działalności rad osiedlowych, rad okręgów czy rad dzielnic. Przykłady ilustrujące jednostki pomocnicze zawarte zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych miastach wojewódzkich powyżej 300 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Poznań	Gdańsk	Katowice	Bydgoszcz	Wrocław	Kraków
Liczba ludności w mieście	573 900	456 591	309 800	361 222	632 146	755 000
Liczba osiedli, dzielnic	69	12	22	24	47	18
Liczba jednostek pomocniczych	69	12	22	24	47	18
Średnia liczba mieszkańców na jednostkę pomocniczą	8 317	38 049	14 081	15 051	13 450	41 944
Nazwa jednostki pomocniczej	osiedle	osiedle	dzielnica	osiedle	osiedle	dzielnica
Liczba członków rady	15	15	15	15–32	15	21
Środki finansowe	własny budżet	na bieżące wydatki	z budżetu miasta	na bieżące wydatki	na bieżące wydatki	na zadania oraz utrzymanie rad

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w urzędach miasta oraz stron internetowych BIP.

Z przedstawionych w tabeli 1 miast największą liczbę powołanych jednostek pomocniczych odnotowano w Poznaniu – 69, a następnie we Wrocławiu – 47. Najmniej powołano tych jednostek w Gdańsku – 12. Jednostkami pomocniczy-



mi są osiedla, poza Krakowem i Katowicami, gdzie zostały powołane dzielnice. Najmniejsza liczba mieszkańców skupiona w osiedlu występuje w Poznaniu, największa w dzielnicy w Krakowie (różnica wynosi ponad 500%). W Bydgoszczy, Katowicach i Wrocławiu liczba mieszkańców w osiedlu, dzielnicy jest podobna i wynosi 13,5–15 tys. Liczba członków rad osiedlowych i dzielnicowych wynosi od 15 do 21 w Krakowie i 32 w Bydgoszczy.

Z uzyskanych informacji wynika, że najbardziej zaangażowane w rozwój jednostek pomocniczych są miasta Kraków i Poznań. Wydaje się więc uzasadnione poświęcenie większej uwagi funkcjonowaniu samorządów pomocniczym w tych miastach.

W Krakowie 27 marca 1991 roku Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie utworzenia 18 dzielnic miejskich. Idea utworzenia dzielnic narodziła się w środowisku Komitetów Obywatelskich. Projekt podziału Krakowa na 18 dzielnic powstał z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. Tworząc dzielnice, starano się nie tylko uwzględniać dawne podziały katastralne, lecz także podział na parafie. Zadbano także, aby komunikacja w obrębie nowo powstałych dzielnic była w miarę możliwości dogodna dla mieszkańców<sup>3</sup>. Dzielnice aktualnie działają na podstawie statutu dzielnic uchwalonego przez Radę Miasta Krakowa<sup>4</sup>.

Według Janusza Orkisz, Przewodniczącego Krajowej Konferencji Komitetów Obywatelskich: „Kraków był i jest nadal niedoścignionym wzorem dla wszystkich większych miast polskich, jeśli idzie o rozwiązania statutowe, przyznawane środki i praktyczne działania dzielnic pomocniczych”. W pierwszych wyborach do rad dzielnicowych w Krakowie w 1991 roku frekwencja była minimalna. Członkami rady dzielnicy zostawali ludzie, którzy autentycznie otrzymali po kilka głosów. W ostatnich wyborach samorządowych – które odbyły się przed czterema laty – frekwencja była zupełnie inna. Na radnych dzielnicowych oddało głosy trzydzieści procent osób uprawnionych do głosowania. Świetnie sprawdziła się zasada okręgów jednomandatowych. Rady dzielnic stały się prawdziwą kuźnią kadr dla krakowskiego miejskiego samorządu. „Krakowskie rady dzielnic zrobiły już wiele dobrego i tak chyba będzie w przyszłości”<sup>5</sup>.

Dzielnice posiadają kompetencje decyzyjne przy wyborze powierzonych im takich szczegółowych zadań, jak: prace remontowe szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i żłobków, dróg, chodników i oświetlenia, modernizacja ogródków jordanowskich, tworzenie zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą, budowa i modernizacja ulic lokalnych wraz z oświetleniem, organizacja lokalnych wydarzeń kulturalnych, realizacja programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> [http://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=453](http://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=453) (dostęp: 22.07.2010).

<sup>4</sup> Uchwała Nr LXVII/660/96 z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic.

<sup>5</sup> Wypowiedź K. Barczyka, Przewodniczącego Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski na konferencji pn. „Dzielice, osiedla, sołectwa. Doświadczenia i wnioski po 15 latach”, Kraków, 27 marca 2006 r., [http://www.google.pl/search?hl=pl&source=hp&q=Krak%C3%B3w%2C+jednos+tki+pomocnicze&btnG=Szukaj+w+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai](http://www.google.pl/search?hl=pl&source=hp&q=Krak%C3%B3w%2C+jednos+tki+pomocnicze&btnG=Szukaj+w+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai) (dostęp: 22.07.2010).

<sup>6</sup> Uchwała NR CXV/1053/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 czerwca 2002 r.

Wysokość środków finansowych przeznaczonych łącznie na zadania określa wstępnie zarząd miasta w założeniach do projektu budżetu, a następnie w budżecie rada miasta. W budżecie Krakowa na 2010 r. wielkość środków dla dzielnic określona została na kwotę 50 794 200 zł, co stanowi 1,49% ogółem wydatków w budżecie miasta (3 386 765 266 zł). Z tego na zadania powierzone zostało przeznaczone 38 034 400 zł, na zadania priorytetowe 8 028 000 zł, a na utrzymanie rad i zarządów dzielnic – 4 732 000 zł<sup>7</sup>.

W Statucie Miasta Poznania, w postanowieniach dotyczących jednostek pomocniczych zawartych w art. 37–48<sup>8</sup> przyjęto, że jednostką pomocniczą jest osiedle, jako wspólnota samorządowa osób zamieszkałych na jego terenie, tworzone oddolnie z inicjatywy i na wniosek mieszkańców. Osiedla w Poznaniu nie mają odrębnej od gminy osobowości prawnej, mogą zatem działać tylko w ramach osobowości prawnej gminy na podstawie udzielonych przez organy gminy upoważnień. Osiedla w Poznaniu funkcjonują na podstawie uregulowań swojego statutu, który uchwała Rada Miasta Poznania. Podstawowymi celami osiedli są: współdziałanie z organami miasta w realizacji zadań na terenie osiedla, umożliwienie mieszkańcom osiedla udziału w realizacji zadań miasta związanych z osiedlem, stworzenie mieszkańcom możliwości uczestniczenia w życiu wspólnoty dla zaspokojenia ich potrzeb.

O zaangażowaniu władz miejskich w Poznaniu w rozwój lokalnej samorządności świadczy utworzony w tym celu specjalny serwis informacyjny<sup>9</sup>, który składa się z dwóch zasadniczych elementów. Pierwszy z nich to część wspólna dla wszystkich samorządów, obejmująca informacje ogólne o zasadach organizacji i funkcjonowania, drugi to zbiorcze informacje o wszystkich samorządach. Informacje te pobierane są z Biuletynu Informacji Publicznej i wzbogacone z „biblioteki dokumentów”. W bibliotece tej pracownicy Urzędu Miasta Poznania zamieszczają wzory dokumentów przydatne w codziennej pracy jednostek pomocniczych. Drugi element witryny zawiera części, które mogą samodzielnie redagować poszczególne samorządy, tworząc tym samym swoje podstrony – każda rada osiedla może tam zamieszczać aktualności, komunikaty, galerie zdjęć oraz odsyłać do stron w Internecie.

Wydziały Urzędu Miasta Poznania oraz miejskie jednostki organizacyjne są zobowiązane do podejmowania działań, które umożliwiłyby osiedlom wykonywanie ich zadań w ramach kompetencji wynikających ze statutu miasta i statutów osiedli. O randze i ważności rozwoju samorządności lokalnej świadczy wyznaczony do obsługi osiedli Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta, który zapewnia także obsługę administracyjną, finansowo-księgową i prawną organów osiedli. W ramach realizacji statutowych zadań osiedle zarządza mieniem miasta przekazanym decyzją prezydenta na wniosek organu

---

<sup>7</sup> Załącznik Nr 10 do uchwały Nr LXXXIX/1183/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 grudnia 2009 r.

<sup>8</sup> Uchwała Nr X/50/IV/2003 Rady Miasta Poznania z 18 lutego 2003 r. w sprawie statutu Miasta Poznania.

<sup>9</sup> <http://www.poznan.pl/mim/public/osiedla/> (dostęp: 13.08.2010).

uchwałodawczego osiedla. Uprawnienia i obowiązki organów osiedla w stosunku do przekazanego mienia określone zostały przez prezydenta Poznania. Środki dla poszczególnych osiedli, na zasadach określonych w odrębnej uchwale Rady Miasta Poznania, wyodrębnia się w miejskim budżecie.

Przykładem znakomitego funkcjonowania samorządu osiedlowego w Poznaniu jest działalność Rady Osiedla Św. Łazarza, która między innymi wydaje własną, bezpłatną gazetkę „Wieści Łazarskie”. W numerze 4/2009 tego biuletynu informacyjnego [„Wieści Łazarskie”, 2009] znaleźć można informację o wykonaniu budżetu w wysokości 326 438 zł, a także o planowanym budżecie Rady Osiedla na 2010 rok w kwocie 324 137 zł – z podziałem na zadania realizowane bezpośrednio przez samorząd osiedlowy (134 937 zł) oraz zadania realizowane przez wydziały Urzędu Miasta Poznania. W sprawozdaniu z działalności Rada Osiedla informuje: o nasadzeniach drzew, remoncie chodnika, zakupie dla straży miejskiej skutera oraz o odbytych w 2009 roku 25 imprezach kulturalnych, 18 imprezach sportowych i 3 imprezach z obszaru bezpieczeństwa.

Wydaje się, że przytoczone działania samorządu osiedlowego miały pozytywny, znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców osiedla. Jak zaznaczono w sprawozdaniu, wydatkowanie niewielkiej kwoty z budżetu (około 300 tys. zł) wymagało jednak dużego nakładu społecznej pracy przy czasochłonnych wymaganiach formalnych.

Podobnie działają jednostki pomocnicze we Wrocławiu, gdzie rady osiedlowe mają do dyspozycji rocznie ponad 4,2 mln zł, dzięki którym mogą sfinansować utrzymanie świetlic osiedlowych, klubów seniora i własnych siedzib. Występują też rocznie o 245 tys. zł na organizację festynów, ale o dofinansowanie większych inwestycji, jak remont lokalnej drogi czy placu zabaw, muszą wnioskować do rady miejskiej. Marzena Cichosz, politolog z Uniwersytetu Wrocławskiego, uważa, że rady osiedli powinny mieć większe kompetencje<sup>10</sup>.

## Jednostki pomocnicze w wybranych (byłych wojewódzkich) miastach średniej wielkości

Powstanie województw samorządowych w 1998 roku oraz likwidacja poprzednich 49 województw spowodowały zmianę ról w dotychczasowych miastach wojewódzkich. Interesującym zagadnieniem staje się zatem rozwój pomocniczych form samorządności w tych miastach. Na potrzeby badawcze wybrano ponadstutysięczne miasta, które utraciły status stolicy województwa. W tabeli 2 zaprezentowano przykłady ilustrujące wybrane miasta.

Toruń został początkowo podzielony na 13 okręgów. Ostatecznie jednak funkcjonuje 14 rad, gdyż na wniosek mieszkańców powołano 14. okręg. Zasady tworzenia, znoszenia bądź dokonywania zmian w wyborach rad okręgu okre-

---

<sup>10</sup> [http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,75495,6352965,Rady\\_osiedli\\_powinny\\_miec\\_wieksze\\_kompetencje.html#ixzz0uQmENbM7](http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,75495,6352965,Rady_osiedli_powinny_miec_wieksze_kompetencje.html#ixzz0uQmENbM7) (dostęp: 6.03.2009).

Tabela 2

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych byłych miastach wojewódzkich powyżej 100 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Płock	Wałbrzych	Koszalin	Gorzów Wielkopolski	Toruń	Włocławek
Liczba ludności w mieście	126 542	121 363	106 987	125 383	193 115	114 801
Liczba osiedli	21	9	16	14 osiedli 15 dzielnic	14	13
Liczba jednostek pomocniczych	21	9	16	nie występują	14	nie występują
Średnia liczba mieszkańców na osiedle, dzielnicę	6 025	13 485	6 686	8 359	13 794	8 830
Nazwa jednostki pomocniczej	osiedle	wspólnota samorządowa	osiedle	–	okręg	–
Liczba członków rady	15	15	15	–	10–20	–
Środki finansowe	z budżetu miasta	na bieżące wydatki	na bieżące wydatki	–	z budżetu miasta	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych w urzędach miasta oraz stron internetowych BIP poszczególnych miast.

śła Statut Gminny Miasta Toruń, przyjęty uchwałą nr 146/99 Rady Miejskiej Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 roku<sup>11</sup>. W Toruniu nie skorzystano w ogóle z wielu możliwości finansowych przewidzianych ustawą. Jednostki pomocnicze nie otrzymały żadnych składników mienia do zarządzania czy rozporządzania. Siedziby rad okręgów to obiekty gminne, najczęściej szkoły lub inne placówki oświatowe, i to na zasadzie „gościnności”. Trudno także mówić o jakiegokolwiek gospodarce finansowej, gdy rady nie dysponują żadnymi środkami. Od czasu ukonstytuowania się pierwszych rad okręgów w Toruniu rozpoczęła się ich aktywna działalność. Zgłaszane są coraz liczniejsze problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem oraz potrzebą prowadzenia własnej gospodarki finansowej. Poszczególne rady działają na różnych terenach i zgłaszane przez nie wnioski diametralnie różnią się potrzebami.

Interesującym przykładem działalności samorządu osiedlowego o największym terytorialnie zasięgu jest toruńska Rada Okręgu nr 9 Jakubskie-Mokre.

<sup>11</sup> Uchwała nr 511/97 z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie powołania rad okręgów Miasta Torunia oraz nadania im statutów (Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Miasta Torunia nr 558/2000 z dnia 15 września 2000 r.).

Na jej terytorium znajduje się 6 spółdzielni mieszkaniowych, 6 szkół (2 podstawowe, 2 gimnazja, 2 szkoły średnie) oraz parafia pod wezwaniem Chrystusa Króla. W skład rady wchodzi 15 osób, wybranych z wymienionych organizacji. Siedzibą Rady Okręgu nr 9 jest Szkoła Podstawowa nr 6 przy ulicy Łąkowej 13, na której terenie znajduje się tablica informacyjna dla mieszkańców okręgu. Zebrania odbywają się co dwa miesiące lub częściej w razie potrzeby.

Z informacji udzielonej przez Hannę Wiśniewską, Przewodniczącą Zarządu tej Rady<sup>12</sup>, wynika, że do rady wpływają plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany, celem zaopiniowania, a także informacje o przygotowywanych planach uchwał Rady Miasta. Rada Okręgu nr 9 współpracuje z Młodzieżową Radą Miasta oraz innymi organizacjami. Organizowane były spotkania z przedstawicielami Miejskiego Zarządu Dróg, Policji, Straży Miejskiej oraz Prezesami Spółdzielni Mieszkaniowych. Podjęte zostały działania w sprawach: remontów ulicy, dofinansowania programów edukacyjnych, organizacji pleneru rzeźbiarskiego, komunikacji miejskiej, miejsc parkingowych, placów zabaw, świetlic osiedlowych i innych. Według przewodniczącej zarządu okręgu większość niezadowolonych spraw związanych z funkcjonowaniem rad oznacza niespełnione życzenia, lecz radni okręgów nie poddają się. Największym problemem, z jakim spotykają się radni na zebraniach, jest słaba frekwencja. Wiele osób chce jednak pracować na rzecz swojej dzielnicy i mimo że nie są członkami rady, poświęcają swój czas i uczestniczą w pracach rady okręgu.

We Włocławku i Gorzowie Wielkopolskim nie utworzono jednostek pomocniczych pomimo że istnieją tam liczne osiedla. Z uzyskanych od przedstawicieli Urzędu Miejskiego we Włocławku informacji wynika, że nie było inicjatyw ze strony mieszkańców w sprawie powołania takich jednostek, a władze miasta Włocławka nie wykazywały zainteresowania poszerzeniem lokalnej samorządności.

Na sesji Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego zwołanej z okazji dwudziestolecia samorządu terytorialnego nie wskazano potrzeby powołania samorządu osiedlowego, prezydent Gorzowa zaś nie otrzymał absolutorium z wykonania budżetu. Uchwałę o nieudzieleniu absolutorium podjęto mimo pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej potwierdzającej prawidłowe wykonanie budżetu, co może świadczyć o niezadowoleniu radnych, pomimo zgodności z prawem [Żbikowski, 2010, s. 20]. Podobne wotum nieufności wyrazili radni w stosunku do prezydenta Włocławka.

## Jednostki pomocnicze w wybranych średniej wielkości miastach powiatowych

W tabeli 3 przedstawiono przykłady ilustrujące wybrane miasta powiatowe od 40 do 60 tysięcy mieszkańców.

---

<sup>12</sup> Informacja pisemna w posiadaniu autora.

Tabela 3

Ludność, osiedla i jednostki pomocnicze w wybranych miastach powiatowych 40–60 tys. mieszkańców w 2010 r.

Treść	Sieradz	Ciechanów	Zawiercie	Kołobrzeg	Skierniewice	Zgierz
Liczba ludności w mieście	43 612	45 895	52 171	44 890	48 958	58 055
Liczba osiedli	18	12	17	9	6	11
Liczba jednostek pomocniczych	nie występują	12	nie występują	9	nie występują	11
Średnia liczba mieszkańców na osiedle	2 423	3 824	3 069	4 987	8 160	5 277
Nazwa jednostki pomocniczej	–	osiedle	–	osiedle	–	osiedle
Liczba członków rady	–	15	–	15	–	–
Środki finansowe	–	z budżetu miasta	–	z budżetu miasta	–	z budżetu miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych ze stron internetowych oraz BIP.

W tabeli 3 ujęto informacje o miastach, w których zostały powołane jednostki pomocnicze i w których takich jednostek nie powołano pomimo istniejących od dawna osiedli ze sporą liczbą mieszkańców. W Koszalinie, Kołobrzegu i Zgierzu osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta, a ich gospodarka finansowa jest realizowana na podstawie planu, który jest częścią planu finansowego Urzędu Miejskiego. Zarządy osiedli mogą zaciągać zobowiązania i realizować wydatki na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta Miasta, do wysokości środków ujętych w planie finansowym osiedla, zgodnym z budżetem miasta<sup>13</sup>. Początkowo zainteresowanie pracą w samorządach jednostek pomocniczych mieszkańców, jak wynika z praktyki, nie było zbyt duże, stąd udział mieszkańców w pierwszych wyborach do ich organów był niewielki. Dopiero kolejne wybory, poparte efektami w działalności, zwiększyły zainteresowanie pracą w radach osiedlowych i dzielnicowych. Tak na przykład w wyborach do 9 rad osiedlowych w dniu 15 czerwca 2008 roku w Kołobrzegu na 37 997 uprawnionych osób wzięło udział tylko 4,99%<sup>14</sup>.

Te miasta, które utraciły status miasta wojewódzkiego, jak na przykład Sieradz lub Skierniewice, nie powołały jednostek pomocniczych, co może zastanawiać, nie wykorzystano bowiem istniejącego potencjału w obszarze poszerze-

<sup>13</sup> Postanowienia wynikające ze statutów osiedli uchwalonych przez rady miast. Np. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIV/268/2008 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 10 czerwca 2008 r.

<sup>14</sup> <http://bip.koszalin.pl/?c=54>, 22 08 2010.

nia samorządności terytorialnej. Dotyczy to zwłaszcza miasta Skierniewice, które w 2010 roku znalazło się w elitarnym gronie laureatów rankingu „Najlepsze miasto na prawach powiatu”. Jak opiniuje jeden z twórców reformy samorządowej w Polsce, Michał Kulesza, pracę samorządów lokalnych ocenia się według wielu aspektów. Najpopularniejszym, ale też najbardziej zawodnym jest zadowolenie mieszkańców. Ono jednak wcale nie musi odzwierciedlać codziennej pracy samorządowców [Żbikowski, 2010, s. 20], ważne, by oznaczało podnoszenie jakości życia mieszkańców.

## Podsumowanie

Z badań przeprowadzonych w dużych miastach wojewódzkich wynika, że nastąpił rozwój samorządności dzielnicowej, osiedlowej. Nie we wszystkich byłych miastach wojewódzkich zostały powołane jednostki pomocnicze typu osiedle, pomimo, że funkcjonują one w tradycji miast, istnieją w nazewnictwie i ciągle działają w spółdzielczości mieszkaniowej. Wydaje się, że trudno wysnuć wnioski, że w miastach, w których rady miejskie nie powołały jednostek pomocniczych, nie ma takich potrzeb. Trzeba podkreślić, że w świadomości mieszkańców osiedli brakuje dostatecznej wiedzy na temat roli, jaką mogą odgrywać rady dzielnicowe, osiedlowe. Z rozmów ze studentami na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i Toruńskiej Szkole Wyższej, prowadzonych podczas zajęć z ustroju samorządu terytorialnego wynika, że świadomość funkcjonowania jednostek pomocniczych w formie osiedli czy okręgów jest nikła, chociaż studenci odczuwali potrzebę ich utworzenia. Zwracano uwagę, że zwłaszcza wśród mieszkańców już nieaktywnych zawodowo (emerytów) i wśród młodzieży znalazłoby się dużo osób chętnych do działania *pro publico bono* i w imię interesów lokalnej społeczności.

Rady dzielnic, osiedli czy okręgów aktywizują miejscową społeczność w sprawach porządkowych, estetyki osiedla, organizują imprezy okolicznościowe, patriotyczne, zgłaszają potrzeby inwestycyjne, komunalne, informują organy statutowe o problemach i trudnościach w życiu mieszkańców osiedla. Okazuje się, że jednostka pomocnicza staje się nieodzownym elementem lokalnej demokracji i dobrze służy mieszkańcom. Jednostki te, chociaż z jednej strony mają umocowanie prawne w ustawie, to z drugiej rzeczywiście posiadają dość mały zakres kompetencji i środków. Najważniejsze, podstawowe ograniczenia to brak osobowości prawnej jednostek oraz brak samodzielności finansowej lub jej ograniczenie do dokonywania drobnych wydatków i to pod ścisłym nadzorem władz miejskich.

Jednocześnie pokreślenia wymaga, że środki finansowe przekazywane jednostkom pomocniczym przez gminy stanowią zaledwie niewielki ułamek ich rocznego budżetu. Potrzeby materialne jednostek pomocniczych sprowadzają się bowiem głównie do realizacji opisanych wyżej działań polegających na integracji wspólnoty lokalnej oraz organizowaniu samopomocy i przedsięwzięć na rzecz swojego miejsca zamieszkania. Podejmowane przez rady osiedlowe działania zazwyczaj nie wymagają wielkich nakładów finansowych.

Uważa się, że jednostki pomocnicze powinny być wzmocnione przez zapewnienie im udziałów w podatkach lokalnych, chociażby w podatku od nieruchomości (na przykład 5%) [Borodo, 2006, s. 43]. Istotnym samodzielnym źródłem dochodów jednostek pomocniczych mogłyby być też dochody z gruntów komunalnych, w tym z tytułu użytkowania wieczystego, z dzierżawy oraz z tytułu parkowania na drogach komunalnych, które to dochody wykazują największą z tego typu finansowych źródeł stabilność [Kotlińska, 2008, s. 392–392]. Dochody z gruntów komunalnych musiałyby jednak pokrywać wydatki związane z funkcjonowaniem infrastruktury dzielnicowej i osiedlowej. Przekazanie zarówno źródeł finansów lokalnych, jak i uprawnień związanych z ponoszeniem wydatków przez jednostki pomocnicze, mogłoby poprawić efektywność ich wydawania, skrócić czas realizowanych inwestycji, wyzwolić działania innowacyjne, a w rezultacie przynieść wymierne oszczędności.

Z przedstawionej oceny istoty jednostek pomocniczych i ich funkcjonowania wynikają następujące wnioski *de lege ferenda*:

1. Zasadność powoływania i funkcjonowania jednostek pomocniczych w aglomeracjach, w których zwyczajowo i w systemie spółdzielczości mieszkaniowej występują osiedla, dzielnice, nie budzi wątpliwości.
2. W związku z tym, że dotychczasowa praktyka potwierdza potrzebę zaangażowania mieszkańców osiedli, dzielnic w sprawy im najbliższe, wnioskować trzeba o wprowadzenie ustawowego obowiązku powoływania jednostek pomocniczych wraz z określeniem kryteriów liczebności ludności.
3. Konieczne wydaje się ustawowe wyposażenie jednostek pomocniczych w odpowiednie instrumenty prawne i cywilnoprawne.
4. Dotychczasowa promocja tej formy samorządności, oparta na uznaniu władz danego miasta, nie jest właściwa i wymaga wsparcia ze strony państwa.
5. Jednostki pomocnicze powinny mieć w zakresie finansowania większą samodzielność i opierać się na własnych źródłach finansowania pochodzących z udziałów w podatku lokalnym i z lokalnych opłat, kar i grzywien.
6. Wydaje się, że niezbędnym instrumentem finansowym powinien być własny budżet dzielnicy i osiedla.

Większość jednostek pomocniczych w formie rad dzielnic, rad osiedli czy rad okręgów włącza się aktywnie w problematykę zarządzania i funkcjonowania osiedli, podnosząc jakość życia ich mieszkańców. W ramach prowadzonej przez te jednostki działalności w najróżniejszych sprawach jest aktywizowana lokalna społeczność. Niektóre jednostki mają własne strony internetowe, za których pośrednictwem informują mieszkańców o podejmowanych sprawach inwestycyjnych, remontowych, porządkowych, estetyki osiedla, organizacji imprez okolicznościowych. Rady zgłaszają potrzeby inwestycyjne, komunalne, informują organy statutowe gminy o problemach i trudnościach w życiu mieszkańców dzielnic, osiedla. Jednostka pomocnicza może zatem stać się ważnym elementem lokalnej demokracji i dobrze służyć mieszkańcom. Pomaga także skutecznie rozwiązywać różnorodne problemy o mniejszej wadze, wydatnie poprawiając jakość życia mieszkańców.



## Literatura

- Borodo A. (2006), *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Izdebski H. (2003), *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Izdebski H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Kotlińska J. (2008), *Zarządzanie gruntami komunalnymi*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Ochendowski E. (2009), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, Toruń 2009.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (2000), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa. „Wieści Łazarzkie” Biuletyn informacyjny Rady Osiedla Św. Łazarza 4/2009, nr 24, Rok VI (ISSN 1733-9308).
- Wysocka E. (1996), *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnego podziałów specjalnych i kierunków ich ujednociania*, „Samorząd Terytorialny” nr 4.
- Żbikowski Z. (2010), *Absolutoryjne podpisy*, „Gorzowskie Wiadomości Samorządowe”, nr 7/42 lipiec, sierpień 2010.



# „ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non-profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju.

Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne są brane pod uwagę w równym stopniu. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,  
30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4, III p.  
„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: [malgorzata.l.dabrowska@uj.edu.pl](mailto:malgorzata.l.dabrowska@uj.edu.pl)

„Zarządzanie Publiczne” jest również dostępne w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych:  
[www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl)

## **Rada naukowa**

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie:

Barbara Iwankiewicz-Rak  
Jan Jerschina  
Witold Kieżun  
Robert Kowalski  
Oleksandr Kovriga  
Barbara Kożuch  
Michał Kulesza  
Anna Lubecka

Renata Przygodzka  
Jerzy Reguński  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier  
Andrzej Wiatrak

### **Redakcja**

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)  
Małgorzata Dąbrowska (sekretarz)  
Redaktor numeru – Ewa Bogacz-Wojtanowska

Członkowie:  
Roman Batko  
Stefan Bielański  
Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Roman Dorczak  
Grzegorz Mazurkiewicz

Adres redakcji:

-----  
*„Zarządzanie Publiczne”*  
*Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ*

*Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej*

-----  
*ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto*  
-----

*Data.....Podpis.....*

*Osoby, które zaprenumerują „Zarządzanie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.*

# NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: [www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl).

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji, Małgorzaty Dąbrowskiej drogą elektroniczną ([malgorzata.1.dabrowska@uj.edu.pl](mailto:malgorzata.1.dabrowska@uj.edu.pl)) lub pocztą (30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
3. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
4. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
5. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnośniki do literatury należy umieszczać w tekście w postaci: [nazwisko autora/autorów cytowanej pracy, rok jej wydania i – w wypadku zamieszczenia dosłownego cytatu – numer cytowanej strony].
8. Bibliografia w porządku alfabetycznym (obejmująca wyłącznie cytowane pozycje): nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Wojciechowski W. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.**

– w wypadku prac zbiorowych: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą) [w:] autor, ew. redaktor, tytuł książki (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Korzeniowski K. (1991), *Psychospołeczne uwarunkowanie zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Scholar, Warszawa.**

– w wypadku druku w czasopiśmie: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), tytuł czasopisma (w cudzysłowie), numer, numer porządkowy, według modelu:

**Sicinski A. (1971), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).**

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/instytucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

***Strategia Rozwoju Krakowa (2005)*, Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.**

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.