

Zeszyty Naukowe

Wyższej Szkoły Gospodarki

TOM

26

EKONOMIA 7/2015



RADA NAUKOWA SERII „EKONOMIA”

prof. dr hab. Franciszek Gronowski, WSG
prof. Alexander Kozlov, St. Petersburg State Polytechnical University
prof. dr hab. Magdalena Osińska, UMK (Przewodnicząca)
prof. dr hab. Wiesław Piątkowski, WSG
dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG
dr hab. inż. Zofia Wyszowska, prof. UTP
dr Krisztina Taralik, Karoly Robert University
dr Erdelyi Tamas, Karoly Robert University

REDAKTOR NACZELNY

dr Dominik Śliwicki

REDAKTOR TEMATYCZNY

dr Andrzej Potoczek

SEKRETARZ

doc. Stanisław Krause

RECENZENCI SERII „EKONOMIA”

prof. dr hab. Franciszek Gronowski
prof. dr hab. Magdalena Osińska
prof. dr hab. Józef Stawicki
prof. dr hab. Jadwiga Suhecka
dr hab. Eugeniusz Kośmicki, prof. nadzw. UP
dr hab. Andrzej Kusztelak
dr hab. Arkadiusz Januszewski, prof. UTP
dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG
dr hab. Elżbieta Marciszewska, prof. SGH
dr hab. Wojciech Popławski, prof. UMK

dr hab. Zdzisław Szymański, prof. nadzw. WSEI
dr hab. inż. Zofia Wyszowska, prof. UTP
dr Maria Jankowska
dr Jerzy Kozłowski
dr Grzegorz Michniewicz
dr Maciej Piechocki
dr Dariusz Piotrowski
dr Ilona Urbanyi-Popiołek
dr Krzysztof Sidorkiewicz

KOREKTA

Elżbieta Rogucka

PROJEKT OKŁADKI

Marta Rosenthal-Sikora

SKŁAD I OPRACOWANIE KOMPUTEROWE

Adam Kujawa

Copyright © by Wydawnictwo Uczelniane
Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2015

ISSN 1733 - 8891

Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2
tel. 52 567 00 47, 52 567 00 49
www.wsg.byd.pl, wydawnictwo@byd.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
Regionalne przewagi skonstruowane na przykładzie celów Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020	7
<i>Karolina Charycka</i>	
Regionalne zróżnicowanie procesu starzenia się ludności w Polsce w świetle prognoz demograficznych do 2050 r.	23
<i>Wiesława Gierańczyk</i>	
Wpływ procesu ewaluacji na politykę regionalną – próba ogólnej oceny	37
<i>Jolanta Konkel</i>	
Czy odnawialne źródła energii są szansą dla polskiej energetyki?	51
<i>Adam Paweł Olechowski</i>	
Kontrakt terytorialny jako nowoczesny instrument polityki rozwoju przy wykorzystaniu studium przypadku w teorii gier	67
<i>Edyta Monika Płaskonka-Pruszk</i>	
Idea samorządu obywatelskiego – podstawowe zagadnienia teorii i praktyki	93
<i>Andrzej Potoczek</i>	
Administracyjne źródła danych jako jeden z kierunków rozwoju regionalnej statystyki publicznej	111
<i>Maciej Ryczkowski</i>	
Sytuacja na regionalnym rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego w kontekście jego podstawowych uwarunkowań	123
<i>Jan Stachowski</i>	

Wybrane aspekty zarządzania rozwojem na szczeblu lokalnym i regionalnym	141
<i>Jerzy Stępień</i>	
Kształtowanie się instytucji „budżetu obywatelskiego” w Polsce	163
<i>Adam Strzelecki</i>	
Specyfika perspektywy finansowej 2014–2020 z punktu widzenia rozwoju regionalnego województw	185
<i>Małgorzata Wiśniewska</i>	
Wybrane czynniki kulturotwórcze (językowo-kulturowe) konstituujące kulturową tożsamość regionalną oraz więzi ponadregionalne Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej	197
<i>Adam Wróbel</i>	
Instrumenty finansowania przedsięwzięć innowacyjnych	227
<i>Piotr Zdzenicki</i>	
Informacja o autorach	237

Wstęp

Kolejny Zeszyt Naukowy nr 7/2015 z serii „Ekonomia” poświęcony jest szeroko pojmowanej problematyce rozwoju regionalnego i jego uwarunkowaniom. Zagadnienie to jest istotne z uwagi na realizację kolejnej perspektywy finansowej UE oraz odmienne niż dotychczas podejście do problematyki zarządzania rozwojem. Zamieszczone w Zeszycie artykuły odnoszą się do wielu zagadnień związanych z procesem planowania i wdrażania przedsięwzięć rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym, jak też do licznych czynników wpływających na efektywność podejmowanych działań. W szczególności prezentowane są problemy związane ze społecznymi i ekonomiczno-prawnymi aspektami polityki regionalnej, jak też podnoszone są zagadnienia dotyczące rozwiązań kształtujących nowe instrumenty zarządzania rozwojem. Analizowane są także uwarunkowania procesu rozwojowego, jak i niektóre obszary stanowiące integralną część współcześnie pojmowanego rozwoju regionalnego. Poruszone w poszczególnych artykułach problemy świadczą o bardzo szerokim podejściu do omawianej tematyki, jak też wskazują na perspektywę i praktyczne aspekty działań podejmowanych na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Należy tu dostrzec wieloaspektowy charakter i szeroki zakres problematyki rozwoju regionalnego, która obejmuje zagadnienia ekonomiczno-gospodarcze, finansowe, społeczne, przestrzenne, kulturowe czy prawno-organizacyjne. Podjęte rozważania dotyczą głównie zagadnień uwzględniających sytuację województwa kujawsko-pomorskiego i stanowią prezentację rzeczywistych aspektów polityki regionalnej, jak też stwarzają możliwość promocji dobrych praktyk i zachęcają do wymiany poglądów oraz doświadczeń w gronie teoretyków i praktyków. Istotne jest tutaj odniesienie do roli i zadań samorządu terytorialnego jako inicjatora i koordynatora procesów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym.

Analiza zaprezentowanego materiału niewątpliwie wzbogaci wiedzę czytelników, poszerzy ich spojrzenie na złożoną problematykę gospodarki regionalnej, a także zainspiruje do przemyśleń, które mogą stać się podstawą do formułowania wniosków i propozycji w zakresie teorii i praktyki zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym.

Andrzej Potoczek

Karolina Charycka

Regionalne przewagi skonstruowane na przykładzie celów Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020

Constructed regional advantages exemplified by the objectives of Regional Innovation Strategy of the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship for years 2014–2020

Zarys treści: Pojęcie skonstruowanej przewagi regionalnej ogromnie zyskało na znaczeniu w ciągu ostatnich lat. Współczesne regiony oraz państwa starają się stworzyć odpowiednie warunki do rozwoju właśnie tych obszarów, w których mają potencjał na zdobycie przewagi nad konkurentem. Autorka, dzięki przybliżeniu celów Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020, wskazuje na strefy kluczowe dla rozwoju innowacyjności i konkurencyjności Kujaw i Pomorza. Poprzez intensywny rozwój właśnie tych obszarów Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego planuje uzyskać przewagę regionalną oraz wprowadzić region kujawsko-pomorski do grupy najbardziej innowacyjnych województw Polski.

Słowa kluczowe: Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020, konkurencyjność regionu, innowacyjność regionu, skonstruowana przewaga konkurencyjna.

Abstract: The concept of constructed regional advantage gained enormous importance in recent years. Modern regions and countries are trying to create the right conditions for the development of precisely those areas with potential to gain advantage over their competitors. The author indicated the key points for innovation and competitiveness of the Kuyavian and Pomeranian zone by analyzing the Regional Innovation Strategy of the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship for years 2014–2020. Through an intensive development of the aforementioned areas the self-government of the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship is planning to gain regional advantage and lead the region into the group of most innovative Polish Voivodeships.

Keywords: Regional Innovation Strategy of Kujawsko-Pomorskie Voivodeship for years 2014–2020, competitiveness of region, innovation of region, constructed regional advantage.

Wstęp

Współcześnie pojęcie przewagi nie odnosi się jedynie do jednostek gospodarczych funkcjonujących na rynku, ale dotyczy również takich obszarów, jak konkurencyjność kraju czy – szczególnie ważna z punktu widzenia podjętej analizy – konkurencyjność regionu. Istnieje wiele czynników decydujących o przewadze jednego podmiotu nad drugim. Na część z nich zainteresowane jednostki nie mają wpływu, jednak zdecydowana większość elementów decydujących o sukcesie jest od nich zależna i przez nie kreowana. Warto zatem mieć świadomość wszystkich czynników wpływających na funkcjonowanie podmiotów w warunkach gospodarki opartej na wiedzy tak, aby jak najlepiej konstruować przewagę oraz odnosić sukces. Podjęta analiza służy przybliżeniu wskazanych w Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 (RIS WK-P, Strategia) celów, których realizacja pozwoli na znaczny rozwój innowacyjności i konkurencyjności regionu. Cele te jednocześnie wskazują obszary, w których województwo kujawsko-pomorskie ma ambicję uzyskania przewagi skonstruowanej na tle pozostałych regionów Polski i dzięki temu stać się jednym z najbardziej innowacyjnych województw kraju.

Koncepcja przewag skonstruowanych

Analizując konkurencyjność danego regionu, warto zwrócić uwagę na kilka elementów charakteryzujących relacje regionalne. Podstawowymi czynnikami rozwoju gospodarczego są: zróżnicowanie gospodarki oraz jej specjalizacja, relacyjność, dostępność i kapitał ludzki. Regionalne systemy innowacji stanowią jeden z najważniejszych aspektów współczesnych teorii rozwoju regionalnego, a wszelkie relacje między kluczowymi aktorami gospodarki – przedsiębiorstwami, nauką oraz administracją rozwijają się w uwarunkowaniach gospodarki opartej na wiedzy¹.

Współczesna koncepcja tworzenia przewag skonstruowanych regionu to nic innego, jak budowanie konkurencyjności danego regionu. Teoria ta została poprzedzona rozważaniami nad pojęciem przewagi. Adam Smith w wydanym w 1776 r. dziele pt. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* wprowadził pojęcie przewagi absolutnej. Zgodnie z powyższą teorią, państwo powinno produkować oraz handlować tymi towarami, w zakresie których ma przewagę absolutną. Zdaniem Smitha, wydajność pracy robotników jest powiązana z podziałem pracy oraz jej specjalizacją. Stąd wysunięto wnio-

¹ J. Kuczevska, *Konstruowanie przewag regionalnych a tworzenie wartości polskich przedsiębiorstw*, [w:] W. Golnau (red.), „Zarządzanie i Finanse” 4/11 2012, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012, s. 368.

sek, że to właśnie specjalizacja pozwala na wzrost ilości wytwarzanych dóbr w gospodarce². Trzy założenia stanowią podstawę modelu Smitha: nie istnieją nowe produkty, technologia nie rozwija się i zapasy są na stałym poziomie. Smith skupił się jednak na opisanu jedynie strony podaży gospodarki jako statycznej z pominięciem analizy popytu. Oznacza to, że w koncepcji przewagi absolutnej również strona popytu jest statyczna. Obecnie w ekonomii pojęcia przewagi absolutnej używa się do porównania wydajności pracy jednej osoby, przedsiębiorstwa lub kraju do drugiego³.

Niemal pół wieku później David Ricardo stwierdził, że model przewagi absolutnej stanowi jedynie szczególny rodzaj teorii przewagi komparatywnej. W opublikowanej w 1817 r. książce pt. *On the Principles of Political Economy and Taxation* Ricardo dowiódł, że istnieją liczne przykłady, kiedy między krajami nie występuje przewaga absolutna, a mimo to warto rozwijać wymianę międzynarodową i wprowadził termin przewagi komparatywnej⁴. Przewaga komparatywna oznacza więc zdolność państwa do produkowania określonego dobra po względnie niższym koszcie niż konkurent. W związku z tym państwo powinno skupić się na produkcji tych dóbr, dla których względny koszt alternatywny produkcji jest najniższy. W odróżnieniu od Smitha, Ricardo wprowadził konieczność analizy również strony popytu, którą charakteryzował jako dynamiczną⁵.

Koncepcja przewagi konkurencyjnej została wprowadzona do teorii ekonomii i zarządzania pod koniec XX w. przez Michaela Portera. Ekonomista zwrócił uwagę na model konkurencji, w którym występują podzielone rynki, zróżnicowane technologie i produkty. W rozważaniach Portera pojawia się również pojęcie ekonomii skali⁶. Zdaniem naukowca, przewaga konkurencyjna to trwała zdolność podmiotu do wygrywania z konkurencją.

Wraz ze wzrostem znaczenia wiedzy w rozwoju państw oraz popularyzacją pojęcia gospodarki opartej na wiedzy model przewagi konkurencyjnej Portera uległ weryfikacji. W naukach ekonomicznych pojawiła się koncepcja przewagi skonstruowanej. Współczesna teoria przewagi skonstruowanej, zaproponowana przez lite-

2 P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 47-49.

3 J. Kuczevska, *Regionalne Przewagi Skonstruowane. Relacje biznes – instytucje badawczo-rozwojowe w województwie pomorskim*, Analizy i Opracowania KEIE UG, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2011, s. 4.

4 *Międzynarodowe...*, op. cit., s. 49.

5 *Regionalne...*, op. cit., s. 4.

6 *Ibidem*, s. 5.

raturę geografii ekonomicznej, oznacza jednocześnie koncepcyjny stosunek do zarządzania wzrostem gospodarczym i strategiczną postawę względem kształtowania relacji między lokalnym biznesem a twórcami polityki⁷.

Podstawowy aspekt teorii przewag skonstruowanych to eklektyczne podejście do zarządzania, łączące kilka różnych koncepcji – regionalne systemy innowacji, teorię potrójnej helisy oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego przewagi skonstruowane oznaczają więc dokonywanie wyboru służącego osiągnięciu maksymalnego rozwoju gospodarki regionu⁸.

Konkurencyjność i innowacyjność regionu

W obowiązujących dokumentach strategicznych zarówno regionu, państwa, jak i Unii Europejskiej często występują pojęcia konkurencyjności oraz innowacyjności regionu. Warto więc zastanowić się, jakimi cechami powinien charakteryzować się region, aby można było go nazwać konkurencyjnym oraz innowacyjnym.

W nauce o ekonomii konkurencyjność to zdolność do zdobywania sukcesu w rywalizacji gospodarczej⁹. Mówiąc jednak o konkurencyjności regionu, podkreśla się, że jest to „zespół cech decydujących o atrakcyjności regionu z punktu widzenia lokowania inwestycji lub jako miejsca zamieszkania: także wyraz przewagi technologicznej lub niższych cen produktów i usług wytwarzanych w regionie w porównaniu z innymi regionami”¹⁰.

Analizując poziom konkurencyjności danego regionu, bierze się pod uwagę głównie jego siłę ekonomiczną, określoną na podstawie wielkości dochodów publicznych kreowanych w regionach¹¹. Duży wpływ na konkurencyjność regionu mają również takie czynniki, jak:¹²

- zróżnicowanie struktur ekonomicznych regionu;
- dostępność komunikacyjna;

7 *Konstruowanie...*, op. cit., s. 369.

8 *Regionalne...*, op. cit., s. 5-6.

9 D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991, s. 47.

10 www.funduszeuropejskie.gov.pl/slownik/strony/konkurencyjnosc_regionu.aspx – data wejścia 4.01.2014 r.

11 G. Gorzelak, *Przemiany polskiej przestrzeni*, [w:] *Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997, s. 25.

12 P. Góralski, M. Lazarek, *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, nr 1 (50), Warszawa 2009, s. 309.

- istnienie zaplecza naukowo-badawczego;
- istnienie otoczenia okołobiznesowego.

Mówiąc o konkurencyjności, warto pamiętać, że jest ona powiązana z pojęciem elastyczności. W takim kontekście konkurencyjność regionu oznacza więc jego zdolność do dostosowywania się do ulegających zmianie warunków w celu utrzymania lub poprawy swojej pozycji względem innych jednostek terytorialnych¹³.

Innowacyjność „jest cechą podmiotów gospodarczych lub gospodarerek, oznaczającą zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji, jak również ich absorpcji, wiążącą się z aktywnym angażowaniem się w procesy innowacyjne i podejmowanie działań w tym kierunku; oznacza również zaangażowanie w zdobywanie zasobów i umiejętności niezbędnych do uczestniczenia w tych procesach”¹⁴. Innowacyjność nierozzerwalnie wiąże się z bardzo zróżnicowanym i niesprecyzowanym pojęciem innowacji, które oznacza zmianę, nowość, reformę¹⁵. Terminem innowacyjności regionu opisuje się najczęściej: gotowość, umiejętność szukania oraz wdrażania efektów prac badawczo-rozwojowych, nowych pomysłów czy koncepcji i wynalazków przez przedsiębiorstwa danego obszaru¹⁶.

Regionalny system innowacji

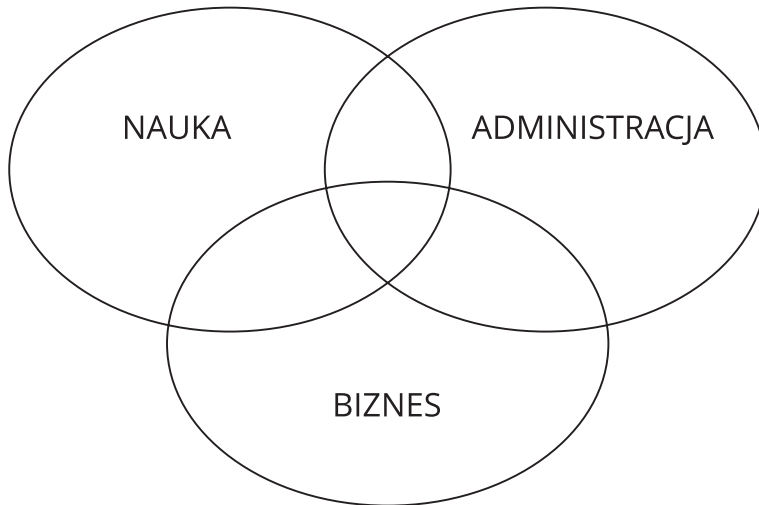
Współcześnie na znaczeniu zyskuje pogląd, że innowacje należy postrzegać jako system. Innowacje najczęściej są wynikiem wspólnych działań różnych podmiotów, a nie ich indywidualnych czynności. Teorią charakteryzującą środowisko służące rozwojowi oraz dyfuzji innowacji i procesów innowacyjnych jest model potrójnej helisy (rys. 1). Wskazuje on trzech głównych aktorów gospodarki, których zaangażowanie jest konieczne dla procesów innowacyjnych – biznes, nauka oraz administracja. Model składa się z dwóch głównych wymiarów. Pierwszy z nich opisuje współpracę wewnątrz każdego z podmiotów tworzących potrójną helisę. Drugi, z punktu widzenia rozwoju innowacyjnego regionu, zdecydowanie ważniejszy, to wymiar nachodzenia na siebie sfer działalności poszczególnych aktorów oraz ich wzajemna współpraca.

13 B. Winiarski, *Konkurencyjność: kierunek wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s. 9.

14 K.B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 119.

15 Ibidem, s. 111.

16 B. Kowalska, *Konkurencyjna gospodarka. Innowacje – infrastruktura – mechanizmy rozwoju*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacyjnej – PIB, Radom 2006, s. 15.



Rysunek 1. Model potrójnej helisy

Źródło: H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The dynamics of Innovation: From national systems and „Mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations*, *Research Policy* 29 (2000), s. 111.

Ważnym miejscem powstawania oraz funkcjonowania procesów innowacyjnych są regiony oraz istniejące w nich regionalne systemy innowacji (RSI). RSI tworzą powiązania pomiędzy podmiotami mającymi wpływ na społeczno-gospodarczy charakter regionu oraz ich wzajemna współpraca¹⁷. System innowacji kreują zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, których współdziałanie umożliwia tworzenie, adaptację, przekształcanie i rozpowszechnianie innowacji oraz nowych technologii w regionie. Na jakość systemów innowacji zarówno na poziomie regionu, jak i kraju mają ogromny wpływ takie czynniki, jak poziom wykształcenie oraz stopień funkcjonowania i rozwój instytucji naukowo-badawczo-rozwojowych¹⁸.

Podstawą prawidłowego funkcjonowania regionalnych systemów innowacji i jednocześnie spoiwem działań podsystemów tego modelu są władze

17 P. Cooke, *Regional Innovation System. Designing for the Future – REGIS*, [w:] DG XII – Science, Research and Development. European Commission, Brussel 1998, s. 35.

18 M. Borowiec, S. Dorocki, B. Jenner, *Wpływ zasobów kapitału ludzkiego na kształtowanie społeczeństwa informacyjnego i innowacyjności struktur przemysłowych*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Funkcje przemysłu w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego nr 13*, Komisja Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa – Kraków 2009, s. 95-109.

lokalne oraz regionalne, odpowiedzialne za efektywną politykę innowacyjną, zdefiniowaną w regionalnych strategiach innowacji (*regional innovation strategy*). Celem regionalnych strategi innowacji jest kształtowanie regionalnych przewag skonstruowanych, wsparcie zdolności wykorzystania wiedzy i innowacji w regionie oraz podniesienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Działania te mają służyć nie tylko wdrażaniu innowacji i technologii uważanych za najbardziej nowoczesne w skali światowej, ale również dostosowywaniu do nowych warunków oraz rozwijaniu branż i obszarów w regionie już istniejących¹⁹.

W bieżącym okresie programowania funduszy unijnych (lata 2014–2020) szczególnie istotnym elementem regionalnych strategi innowacji są regionalne inteligentne specjalizacje (IS). Ideą inteligentnych specjalizacji jest wybranie dziedzin gospodarki i nauki, które są najważniejsze z punktu widzenia potencjału danego regionu. Interwencje ukierunkowane na IS mają na celu znaczący rozwój województwa dzięki wzrostowi innowacyjnej gospodarki w oparciu o absorpcję wysoko zaawansowanych wyników badań naukowych. Podstawowym warunkiem wyboru inteligentnych specjalizacji jest powiązanie istniejącego już w regionie, silnego potencjału gospodarczego w danej dziedzinie z badaniami naukowymi prowadzonymi na najwyższym poziomie²⁰.

Konstruowanie przewag województwa kujawsko-pomorskiego na podstawie celów Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020

Powierzchnia województwa kujawsko-pomorskiego wynosi 17 972 km², co stanowi 5,7% powierzchni Polski (10. pozycja). Region zamieszkuje 2 092,5 tys. osób reprezentujących 5,4% ogółu ludności w kraju. Większość społeczeństwa (około 60%) mieszka w miastach. Ponad 1/4 ludności województwa zamieszkuje w dwóch stolicach regionu, tj. w Bydgoszczy i Toruniu²¹.

19 A. Wieloński, K. Szmigiel, *Strategie Innowacji jako czynnik aktywizacji politycznej przestrzeni przemysłowej*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Efekty restrukturyzacji polskiej przestrzeni przemysłowej*, Komisja Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Warszawa – Kraków 2006, s. 20-27.

20 *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Strategia na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji*, załącznik do uchwały nr 2/14/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 stycznia 2015 r., s. 71.

21 strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg – data wejścia: 4.01.2014 r.

Centralne położenie regionu w kraju oraz budująca się efektywna sieć transportowa sprzyjają rozwojowi wielu gałęzi gospodarki. Województwo na tle innych regionów wyróżnia się unikatowym kształtem sieci osadniczej (gęsta oraz równomiernie rozwinięta z centralnie umiejscowionymi najważniejszymi miastami regionu, w tym stolicami województwa), co stwarza bardzo sprzyjające warunki obsługi mieszkańców na każdym poziomie funkcjonalnym oraz hierarchicznym. Region charakteryzuje się wysokim stopniem specjalizacji w dziedzinach gospodarki takich, jak: przemysł chemiczny, uzdrowiskowy i turystyka. Województwo znane jest z bardzo wysokiego poziomu rolnictwa (tzn. produkcji roślinnej i zwierzęcej), na bazie którego rozwija się przemysł spożywczy. Region posiada również silną branżę narzędziową i przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz wysoki potencjał rozwoju dróg wodnych i transportu multimodalnego²². W rankingu atrakcyjności inwestycyjnej województw w 2013 r. kujawsko-pomorskie uplasowało się na 10. pozycji w kraju²³.

Pierwsza „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego” została uchwalona przez Sejmik Województwa 11 czerwca 2001 r. i stanowiła jedyny tego rodzaju dokument w kraju. W grudniu 2004 r. powstała jej druga wersja – „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2015”, którą zaktualizowano w 2007 r.

W grudniu 2012 r. zakończyła się realizacja systemowego projektu pn. „Aktualizacja Regionalnej Strategii Innowacji” (przeprowadzona w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałania 8.2.2. Regionalne Strategie Innowacji). Był to trzeci etap przedsięwzięcia mającego na celu budowanie platformy współpracy pomiędzy interesariuszami działań służących aktualizacji Strategii, stanowiących jednocześnie najważniejszych aktorów systemu innowacji w regionie tj. biznesu, nauki i administracji. W czasie trwania przedsięwzięcia zgromadzono liczne materiały służące przygotowaniu projektu „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020”. Przeprowadzono także konsultacje społeczne dokumentu z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi²⁴. W maju 2013 r. przygotowano projekt „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020”, który zaktualizowa-

22 *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r., s. 6, 13.

23 M. Nowicki (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013 r.*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013, s. 7.

24 http://www.innowacje.kujawsko-pomorskie.pl/?page_id=1617 – data wejścia 6.01.2014 r.

no w 2014 r. w związku z nowym okresem programowania środków unijnych na lata 2014–2020.

Obowiązująca „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Strategia na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji” została przyjęta przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwałą nr 2/14/15 z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pn. „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020”²⁵. Dokument składa się z kilku elementów. Poza opisem metodyki opracowania Strategii posiada również analizę benchmarkingową oraz analizę SWOT województwa. Opisuje m.in. ogólne zasady wdrażania Strategii, jej strukturę oraz oddziaływanie na system społeczno-gospodarczy. Strategia przedstawia także cel główny oraz cele szczegółowe i przybliża jej systemy monitoringu i ewaluacji. RIS WK-P wskazuje, najważniejsze z punktu widzenia interwencji środków unijnych w bieżącej perspektywie finansowej, regionalne potencjały rozwojowe w kontekście procesu wyłania inteligentnych specjalizacji.

Głównym celem RIS WK-P jest „wzmocnienie konkurencyjności województwa kujawsko-pomorskiego w kraju poprzez zbliżenie się do wyników osiągniętych przez najbardziej innowacyjne polskie regiony, czyli województwa: mazowieckie, dolnośląskie, śląskie, małopolskie i podkarpackie, co pozwoli na dołączenie do grona regionów europejskich określanym mianem umiarkowanych innowatorów”. Cel główny realizowany będzie za pomocą trzech celów strategicznych. Dodatkowo określono komponent, wynikający z Europejskiej Agendy Cyfrowej, opisujący działania służące ukształtowaniu gospodarki opartej na ogólnym dostępie do szerokopasmowej sieci Internet i przetwarzaniu informacji (koperta cyfrowa).

Cele strategiczne RIS WK-P nie mają charakteru hierarchicznego i wszystkie są równie ważne dla rozwoju innowacyjnego regionu. Wskazują one obszary, w których województwo kujawsko-pomorskie pragnie osiągnąć wysoki poziom rozwoju oraz skonstruować ważne dla wzmocnienia i innowacyjności Kujaw i Pomorza przewagi regionalne.

Pierwszy cel strategiczny – „Ukształtowanie innowacyjnych i kreatywnych postaw społeczności regionu” służyć ma właściwemu rozwojowi obszaru kształcenia. Działania te mają za zadanie budowę nowoczesnej, innowacyjnej edukacji na jej wszystkich poziomach (od podstawowego, poprzez gimnazjal-

25 Wszelkie informacje odnoszące się do zapisów Strategii umieszczone w niniejszym artykule zaczerpnięto z Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr 2/14/15 z dnia 14 stycznia 2015 r.

ny, ponadgimnazjalny, zawodowy i ogólny aż do kształcenia na poziomie wyższym). Cel ten realizowany będzie za pomocą trzech celów operacyjnych:

- I.1. Rozwój innowacyjnej edukacji;
- I.2. Rozwój kształcenia kadr dla innowacyjnej gospodarki;
- I.3. Kształtowanie postaw proinnowacyjnych, kreatywności i promocja RSI WK-P.

Cel operacyjny „I.1. Rozwój innowacyjnej edukacji” służy wzmocnieniu oraz rozwojowi systemu kształcenia na poziomie szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (w tym zawodowych). W ramach realizacji celu podjętych zostanie szereg działań, mających za zadanie osiągnięcie wysokiej jakości sposobu kształcenia młodzieży, z uwzględnieniem wyzwań wynikających z rozwoju innowacyjnej gospodarki oraz cyfryzacji.

Działania służące osiągnięciu celu operacyjnego „Rozwój innowacyjnej edukacji” skupiać się będą przede wszystkim na realizacji projektów takich, jak:

- Rozwijanie oraz wspieranie systemów kształcenia przy pomocy edukacyjno-kulturalnych centrów nauk;
- Wprowadzenie nauczania doświadczalnego;
- Zmiana oraz wypracowanie nowych profili kształcenia w oparciu o narzędzia elektroniczne;
- Podniesienie jakości nauczania i nawiązanie współpracy z uczelniami w obszarze doksztalcenia kadry nauczycielskiej;
- Doposażenie placówek szkolnictwa zawodowego w nowoczesny, specjalistyczny sprzęt służący do nauki zawodu;
- Nadawanie profili szkołom zawodowym w oparciu o potrzeby gospodarki (ze szczególnym uwzględnieniem inteligentnych specjalizacji).

Cel operacyjny „I.2. Rozwój kształcenia kadr dla innowacyjnej gospodarki” ma za zadanie rozwój edukacji na poziomie wyższym w taki sposób, aby zapewniło ono wykształcenie pracowników dla innowacyjnej gospodarki, szczególnie w obszarach powiązanych z inteligentnymi specjalizacjami. Podejmowane działania mają na celu zwiększenie liczby absolwentów kierunków ścisłych oraz technicznych, powiązanie systemów kształcenia z gospodarką i koncentrować się będą na projektach takich, jak:

- Programy stypendialne dla studentów i doktorantów kierunków ścisłych, technicznych, medycznych, przyrodniczych i rolniczych;

- Programy długotrwałych praktyk studenckich w przedsiębiorstwach, jednostkach badawczo-rozwojowych i naukowych;
- Stypendia dla doktorantów, którzy realizują swoje prace doktorskie przy współudziale przedsiębiorstwa;
- Wdrażanie platform informatycznych oraz programów kształcenia na odległość (e-learning).

Ostatni cel operacyjny w ramach pierwszego celu strategicznego RIS WK-P – „Kształtowanie postaw proinnowacyjnych, kreatywności i promocja RSI WK-P” ma na celu budowanie przedsiębiorczych i proinnowacyjnych postaw wśród przemysłowców i wybranych grup mieszkańców regionu oraz promocję Strategii. W ramach celu operacyjnego przewiduje się realizację proinnowacyjnych, pomysłowych działań związanych m.in. z kulturą, edukacją i sztuką, mających wpływ na dynamiczny wzrost znaczenia województwa.

Drugi cel strategiczny – „Ukształtowanie sektora nauki jako zaplecza innowacyjnej gospodarki” ma za zadanie stworzyć efektywne zaplecze dla wciąż rozwijanej innowacyjnej gospodarki, w szczególności w obszarach powiązanych z inteligentnymi specjalizacjami. Cel realizowany będzie za pomocą dwóch kierunków działań (celów operacyjnych):

- II.1. Rozwój potencjału naukowo-badawczego na rzecz innowacyjnej gospodarki;
- II.2. Rozwój wysoko zaawansowanych badań naukowych.

Cel operacyjny – „Rozwój potencjału naukowo-badawczego na rzecz innowacyjnej gospodarki” służy rozbudowie potencjału naukowo-badawczego na rzecz gospodarki. Działania podejmowane w ramach celu będą wspierały przede wszystkim takie projekty, jak:

- Zakup sprzętu naukowo-badawczego, który zostanie wykorzystany w pracach B+R na rzecz przedsiębiorstw;
- Wsparcie uruchomienia oraz otrzymania akredytacji przez laboratoria badawcze;
- Wsparcie zatrudnienia wybitnych naukowców spoza województwa;
- Utworzenie podmiotu pełniącego funkcję „brokera innowacji”;
- Opracowanie prawnych regulacji oaz systemu transferu technologii służących tworzeniu firm typu spin-off i spin-out przez naukowców.

W ramach celu operacyjnego – „Rozwój wysoko zaawansowanych badań naukowych” wsparcie będzie się skupiać na tworzeniu regionalnych specja-

lizacji naukowych, stanowiących bezpośrednie lub pośrednie wsparcie rozwoju inteligentnych specjalizacji w obszarze gospodarczym. Podejmowane działania przewidują m.in. wsparcie następujących projektów:

- Budowa zaawansowanych w skali europejskiej centów badawczych;
- Wsparcie rozbudowy potencjału naukowego jednostek i laboratoriów, które prowadzą badania najwyższej jakości na poziomie europejskim.

Trzeci cel strategiczny RIS WK-P – „Ukształtowanie regionalnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności” ma za zadanie radykalne wzmocnienie znaczenia wiedzy oraz innowacyjności w budowanie regionalnej gospodarki, przy wykorzystaniu możliwości, jakie daje gospodarka cyfrowa. Cel będzie realizowany za pomocą dwóch celów operacyjnych:

III.1. Rozwój innowacyjności i powiązań sieciowych przedsiębiorstw;

III.2. Wzmocnienie oddziaływania sieci instytucji otoczenia biznesu.

Dzięki działaniom podejmowanym w ramach celu operacyjnego – „Rozwój innowacyjności i powiązań sieciowych przedsiębiorstw” zintensyfikowane zostaną prace badawczo-rozwojowe prowadzone przez przedsiębiorstwa, szczególnie we współpracy z jednostkami naukowymi oraz uczelniami. Działania w ramach celu będą się koncentrować głównie na projektach takich, jak:

- Małe projekty B+R realizowane przez przedsiębiorstwa przy współpracy jednostek badawczych (np. voucher technologiczny, mini-granty);
- Projekty B+R realizowane przez przedsiębiorstwa, konsorcja przedsiębiorstw lub konsorcja naukowo-przemysłowe przy współpracy jednostek badawczych-rozwojowych (projekty celowe);
- Wsparcie staży pracowników firm w jednostkach naukowo-badawczych;
- Wsparcie kupna usług doradczych w obszarze transferu technologii czy prowadzenia badań;
- Wsparcie tzw. przedsiębiorczości akademickiej;
- Wsparcie tworzenia powiązań między przedsiębiorstwami również spoza regionu i kraju.

Kolejny cel operacyjny – „Wzmocnienie oddziaływania sieci instytucji otoczenia biznesu” nakierowany jest na wzrost zasięgu regionalnej sieci IOB oraz rozwój innowacyjnej gospodarki dzięki wsparciu usług doradczych

z obszaru transferu technologii, innowacyjności, cyfryzacji gospodarki oraz internacjonalizacji przedsiębiorstw. Projekty przewidziane do realizacji w ramach celu to przede wszystkim:

- Wsparcie doradztwa z zakresu transferu technologii i internacjonalizacji przedsiębiorstw, eksportu, międzynarodowych powiązań kooperacyjnych;
- Rozwój oferowanych produktów finansowych odpowiadających potrzebom proinnowacyjnego rozwoju;
- Zapewnienie możliwości dostępu do nowych źródeł kapitału, finansującego załączkową fazę innowacyjnych projektów;
- Doskonalenie oraz rozwój usług e-administracji.

Zadaniem koperty cyfrowej, która stanowi integralną część Strategii, jest wskazanie kierunku, w którym rozwijać się będzie rozbudowa sieci Internet najnowszej generacji, nowych sposobów przetwarzania danych, wykorzystania w gospodarce aplikacji sieciowych oraz kreowanie popytu na najnowsze usługi cyfrowe. Koperta cyfrowa dotyczy przede wszystkim następujących działań:

- związanych z rozwojem infrastruktury sieci Internet;
- związanych z rozwojem innowacyjnej gospodarki cyfrowej.

Cele Strategii (schemat 1) w większości są bezpośrednio lub pośrednio połączone ze wskazanymi w dokumencie regionalnymi potencjałami rozwojowymi:

- najlepsza bezpieczna żywność – przetwórstwo, nawozy, opakowania;
- medycyna, usługi medyczne i turystyka zdrowotna;
- motoryzacja, urządzenia transportowe i automatyka przemysłowa;
- narzędzia, formy wtryskowe, wyroby z tworzyw sztucznych;
- przetwarzanie informacji, multimedia, programowanie, usługi ICT;
- biointeligentna specjalizacja – potencjał naturalny, środowisko, energetyka;
- transport, logistyka, handel – szlaki wodne i lądowe;
- dziedzictwo kulturowe, sztuka, przemysły kreatywne.

Inteligentne specjalizacje regionu oraz cele RIS WK-P wskazują te obszary, w których województwo ma największy potencjał na zdobycie przewagi nad innymi obszarami Polski. Dzięki konsekwentnemu realizowaniu wskazanych w Strategii kierunków działań oraz rozwojowi regionalnych inteligentnych

specjalizacji, województwo kujawsko-pomorskie ma szansę stać się wysoce konkurencyjnym i innowacyjnym regionem.

Cel główny: Dynamiczny wzrost innowacyjności regionu		
Cele strategiczne:		
I. Ukształtowanie innowacyjnych i kreatywnych postaw społeczności regionu	II. Ukształtowania sektora nauki jako zaplecza innowacyjnej gospodarki	III. Ukształtowanie regionalnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności
Cele operacyjne:		
I.1. Rozwój innowacyjnej edukacji	II.1. Rozwój potencjału naukowo-badawczego na rzecz innowacyjnej gospodarki	III.1. Rozwój innowacyjności i powiązań sieciowych przedsiębiorstw
I.2. Rozwój kształcenia kadr dla innowacyjnej gospodarki	II.2. Rozwój wysoko zaawansowanych badań naukowych	III.2. Wzmocnienie oddziaływania sieci instytucji otoczenia biznesu
I.3. Kształtowanie postaw proinnowacyjnych, kreatywności i promocja RIS WK-P		
Koperta cyfrowa:		
1. Rozwój infrastruktury sieci Internet 2. Rozwój innowacyjnej gospodarki cyfrowej		

Schemat 1. Cel główny, cele strategiczne i cele operacyjne RIS WK-P

Źródło: opracowanie własne na podstawie RSI WK-P.

Podsumowanie

Istotą funkcjonowania teorii regionalnych przewag skonstruowanych jest właściwe zarządzanie potencjałem danego obszaru przy zastosowaniu regionalnych systemów innowacji, których podstawowym zadaniem jest odpowiednie wykorzystanie zdolności najważniejszych aktorów gospodarki regionu. Wskazane w „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020” ambitne cele strategiczne i operacyjne oraz regionalne inteligentne specjalizacje stanowią te obszary, w których tkwi ogromny potencjał rozwoju innowacyjnego regionu.

Intensywny proces wdrażania oraz monitorowania Strategii pozwoli w najbliższych latach ocenić jej skuteczność i rzeczywisty wpływ na rozwój innowacyjności Kujaw i Pomorza. Jeśli postawione cele zostaną osiągnięte, to województwo kujawsko-pomorskie dołączy do grupy innowacyjnych regionów w kraju i w całej Europie.

Bibliografia

Borowiec M., Dorocki S., Jenner B., *Wpływ zasobów kapitału ludzkiego na kształtowanie społeczeństwa informacyjnego i innowacyjności struktur przemysłowych*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Funkcje przemysłu w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego nr 13*, Komisja Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa – Kraków 2009.

Bożyk P., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

Cooke P., *European Commission, Regional Innovation System. Designing for the Future – REGIS*, [w:] DG XII – Science, Research and Development. European Commission, Brussel 1998.

Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The dynamics of Innovation: From national systems and „Mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations*, *Research Policy* 29 (2000).

funduszeuropejskie.gov.pl/slownik/strony/konkurencyjnosc_regionu.aspx – strona poświęcona funduszom europejskim.

Gorzela G., *Przemiany polskiej przestrzeni*, [w:] *Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.

Góralski P., Lazarek M., *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, nr 1 (50), Warszawa 2009.

innowacje.kujawsko-pomorskie.pl – strona prowadzona przez Agencję Nauki i Innowacyjności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991.

Kowalska B., *Konkurencyjna gospodarka. Innowacje – infrastruktura – mechanizmy rozwoju*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacyjnej – PIB, Radom 2006.

Kuczevska J., *Konstruowanie przewag regionalnych a tworzenie wartości polskich przedsiębiorstw*, [w:] W. Golnau (red.), „Zarządzanie i Finanse” 4/11 2012, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012.

Kuczevska J., *Regionalne Przewagi Skonstruowane. Relacje biznes – instytucje badawczo-rozwojowe w województwie pomorskim*, Analizy i Opracowania KEIE UG, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2011.

Matusiak K.B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

Nowicki M. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013 r.*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2013.

strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg – oficjalny portal systemu STRATEG.

Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Strategia na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji, załącznik do uchwały nr 22/14/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 stycznia 2015 r.

Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Strategia na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji (projekt), załącznik do uchwały nr 21/769/13 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 maja 2013 r.

Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

Wieloński A., Szmigiel K., *Strategie Innowacji jako czynnik aktywizacji politycznej przestrzeni przemysłowej*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Efekty restrukturyzacji polskiej przestrzeni przemysłowej*, Komisja Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Warszawa – Kraków 2006.

Winiarski B., *Konkurencyjność: kierunek wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.

Wiesława Gierańczyk

Regionalne zróżnicowanie procesu starzenia się ludności w Polsce w świetle prognoz demograficznych do 2050 r.

Regional diversification in population ageing process in Poland in the light of demographic forecasts until 2050.

Zarys treści: Starzenie się społeczeństwa to proces, który polega na zwiększaniu się udziału ludzi starszych w stosunku do ogółu populacji. Prosta konsekwencją trwającego światowego spadku dzietności, a jednocześnie śmiertelności osób w starszym wieku, jest starzejące się społeczeństwo – spodziewany główny demograficzny trend XXI w. W Europie został zapoczątkowany już około 100-150 lat temu. W Polsce zjawisko to występuje w zasadzie od początku XX w., ale znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców Polski zaczęły dokonywać się pod koniec XX w. Starzejąca się ludność niesie ze sobą wiele istotnych konsekwencji – społeczno-ekonomicznych i zdrowotnych. Stanowi też wyzwanie dla zdrowia publicznego oraz rozwoju gospodarczego (kurczenie się i starzenie siły roboczej, problem systemu opieki społecznej). Wraz ze spowolnieniem rozwoju demograficznego proces starzenia się ludności został zintensyfikowany. Prognozy demograficzne GUS wskazują, że do 2050 r. proces ten przybierze na sile, ale skala jego przebiegu i tempo będą zróżnicowane regionalnie.

Słowa kluczowe: starzenie się, prognozy demograficzne, rozwój regionalny.

Abstract: Ageing of population is a term for shifts in the age distribution (i.e., age structure) of a population toward older ages. A direct consequence of the ongoing global fertility decline and of mortality of people at older ages is the ageing population, expected to be among the most prominent global demographic trends of the 21st century. In Europe population ageing is progressing from about 100-150 years. This process started in the beginning of 20th century, but it was progressing rapidly from the end of 20th century. Population ageing has many important socio-economic and health consequences. It presents challenges to public health as well as for economic development (shrinking and ageing of labour force, problem of social security systems).

Population projection prepared by Central Statistical Office in 2014 contains assumptions and analyses of expected trends of demographic processes (fertility and mortality) as well as direction and size of definitive migration and results of population projection until 2050, drawn up on the basis of the adopted assumptions variants. This article presented that in Poland ageing of population will be progressing, but the scale and pace of the course will vary regionally.

Keywords: ageing, population projection, regional development.

Wstęp

Starzenie się społeczeństw polega na zwiększaniu się udziału ludzi starszych w stosunku do ogółu populacji. Proces ten jest wynikiem przeobrażeń ilościowych i jakościowych zachodzących w relacjach pomiędzy poszczególnymi grupami wiekowymi ludności, uwarunkowanych szeregiem czynników demograficznych i społeczno-ekonomicznych. Do bezpośrednich należą: rodność, umieralność i migracje ludności (Rosset 1967, s. 467).

Proces starzenia, nazwany przez G. Esping-Andersena (2010) „wojownikem z konia trojańskiego”, został zapoczątkowany w Europie – w zależności od państwa – 100–150 lat temu. Najwcześniej zaznaczył się w rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. Związane to było z tzw. przejściem demograficznym, które polegało na zmianie reżimu reprodukcji populacji (odtworzenia jej stanu i struktury) z tradycyjnego (z wysoką stopą zgonów i urodzeń) na nowoczesny (z niską stopą zgonów i urodzeń). Z czasem omawiany proces pojawił się także w państwach słabiej rozwiniętych, gdzie mimo stosunkowo niewielkiego udziału procentowego ludzi starszych, ich liczba wzrastała stopniowo w sposób znaczący. Na taką sytuację wpływał m.in. postęp cywilizacyjny i związana z nim malejąca liczba urodzeń oraz wydłużanie się przeciętnego trwania życia. W efekcie dokonywał się wzrost liczby i odsetka osób starszych w zbiorowościach europejskich, czyli nastąpiło starzenie się populacji (Raclaw, Rosochacka-Gmitrzak 2013, s. 9–22).

Jak z powyższego wynika, na zmiany struktur wiekowych populacji wpływa ruch naturalny, a zwłaszcza natężenie urodzeń. Wzrost liczby urodzeń przyczynia się do wzrostu udziału dzieci w strukturze populacji, a tym samym do obniżenia udziału ludności najstarszej. Z kolei spadek liczby urodzeń prowadzi do zmniejszenia udziału najmłodszych grup wiekowych, a tym samym do procesu starzenia ludności przez wzrost udziału roczników najstarszych. Wpływ poziomu umieralności (przy ustabilizowanym współczynniku zgonów niemowląt) nie jest natomiast jednoznacznie określony. W zależności od natężenia zgonów, w poszczególnych grupach wieku zmiany mogą wpływać hamująco bądź przyspieszająco na proces starzenia się ludności. Jeżeli zmniejsza się

umieralność wśród niemowląt, to tym samym zwiększa się udział roczników młodych. Spadek umieralności w najmłodszej grupie powoduje zatem obniżenie się odsetka ludności najstarszej. Spadek umieralności w starszych grupach wieku i wydłużanie się długości przeciętnego trwania życia powoduje natomiast wzrost odsetka populacji najstarszej (Długosz, Kurek 2005, s. 1).

Istotnym czynnikiem wpływającym na stan zaawansowania i dynamikę procesów starzenia się społeczeństw są także migracje ludności. Największe znaczenie mają przemieszczenia ludzi młodych, które w znaczący sposób mogą kształtować strukturę demograficzną obszarów emigracyjnych i imigracyjnych, a tym samym wpływać na stan i zmiany w starzeniu się ludności.

Pośrednio na zjawisko starzenia się ludności wpływają także: poziom zamożności społeczeństwa, lansowany model rodziny, aktywność zawodowa kobiet, poziom opieki społecznej i ochrony zdrowia, wykształcenie ludności czy polityka społeczna państwa (Długosz, Kurek 2005, s. 1). Należy uświadomić sobie, że wraz z przemianami demograficznymi dokonują się przemiany ekonomiczne i społeczne przejawiające się zmianami struktury konsumpcji, wzrostem zapotrzebowania na niektóre usługi (np. w dziedzinie ochrony zdrowia, opieki społecznej), zmniejszeniem aktywności zawodowej, zwiększeniem wydatków na utrzymanie rosnącej grupy ludności w wieku poprodukcyjnym, zmianami struktury siły roboczej, rodziny i gospodarstw domowych.

Proces starzenia się społeczeństwa w Polsce

W Polsce zjawisko starzenia się społeczeństwa występuje w zasadzie od początku XX w. Ważnym czynnikiem, który kształtuje ten proces w czasie, jest falowanie demograficzne, polegające na przesuwaniu się w piramidzie wieku kolejnych wyżowych i niżowych grup roczników. Pierwsze wyraźne symptomy zmian struktur wiekowych populacji zaznaczyły się wraz z wygaszaniem pierwszego – a zarazem największego – powojennego wyżu demograficznego, a więc na przełomie lat 50. i 60. XX w. Warto również wspomnieć, że istotnymi czynnikami wpływającymi na skalę i przestrzenne zróżnicowanie procesu starzenia się w naszym kraju były powojenne migracje wewnętrzne (zwłaszcza w drugiej połowie lat 40. oraz w latach 50. XX w.).

Jednakże znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców Polski zaczęły dokonywać się dopiero pod koniec XX w. Wówczas wraz ze spowolnieniem rozwoju demograficznego proces starzenia się ludności został zintensyfikowany. Wynikało to z jednej strony z korzystnego zjawiska, jakim jest wydłużanie się czasu trwania życia, ale z drugiej proces pogłębiany był przez niski poziom dzietności determinowany zwiększoną emigracją młodych ludzi. Spadek liczby

urodzeń w kolejnych generacjach społeczeństwa Polski¹ miał decydujące znaczenie dla dynamiki starzenia się ludności obecnie. Niska dzietność – w 2013 r. współczynnik dzietności kobiet² wyniósł 1,25 – nie gwarantuje to odtwarzania populacji na poziomie prostej zastępowalności pokoleń. Oznacza to, że przy braku napływu migrantów do kraju będą następowały stopniowe ubytki ludnościowe. W takiej sytuacji obserwowane w piramidzie struktury wieku tzw. starzenie się od góry, powodowane faktem, że coraz więcej osób dożywa coraz późniejszego wieku, nie będzie odgrywało aż tak znaczącej roli w postarzeniu ludności³.

Jak z powyższego wynika, zjawisko starzenia się ludności jest procesem złożonym, o charakterze dynamicznym. Jego podstawowym miernikiem stosowanym w literaturze jest udział ludności starszej (najczęściej w wieku 60 lat i więcej lub 65 lat i więcej) w stosunku do ogółu populacji danego obszaru. Z kolei miarą dynamiki tego procesu jest najczęściej przyrost ludności w najstarszych grupach wieku, bądź zmiany w ich udziałach. Opisane wcześniej tendencje w Polsce obrazują dane wskazujące, że od 1950 r. udział ludności w wieku powyżej 64 lat względem ludności ogółem wzrósł prawie trzykrotnie: z 5,3% do 14,7% w 2013 r. W tym czasie udział dzieci (0-14 lat) zmalał z 29,5% do 15,0%. Jeszcze dobitniej proces starzenia się ludności obrazuje wskaźnik sta-

1 Po powojennym boomie urodzeniowym, w zasadzie od końca lat 50., dzietność w Polsce zmniejszała się do około 1970 r. W latach 70. w wiek największej aktywności prokreacyjnej weszły roczniki kobiet z wyżu lat 50., co w konsekwencji spowodowało znaczny wzrost liczby urodzeń. Dekada ta charakteryzowała się wysokim, względnie stabilnym poziomem dzietności w skali kraju. Wzrost dzietności notowany w końcu tego okresu, który utrzymywał się do 1983 r. (współczynnik dzietności wynosił 2,205 w 1978 r. i 2,416 w 1983 r.) był implikacją ówczesnej sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz zmian w systemie zasilków na początek lat 80. W kolejnych latach obserwowano systematyczny spadek liczby i natężenia urodzeń. W latach 90. XX w. tempo spadku dzietności uległo przyśpieszeniu. Zmiany płodności i natężenia urodzeń według wieku, a także wzrost liczby i odsetka urodzeń pozamałżeńskich wiąże się z wpływem przekształceń społeczno-ekonomicznych. Rok 2003 był rokiem o rekordowo niskiej liczbie urodzeń – nieco ponad 351 tys. Współczynnik dzietności wyniósł wówczas 1,22. W 2004 r. nastąpiło przełamanie tendencji spadkowej i do 2007 r. obserwowany był niewielki wzrost natężenia i liczby urodzeń. Następnie odnotowano wzrost natężenia i liczby urodzeń, który utrzymał się na zbliżonym poziomie przez dwa kolejne lata. W 2009 r. współczynnik dzietności wyniósł około 1,4 i był najwyższy w minionej dekadzie. Począwszy od 2011 r. obserwuje się ponownie spadek intensywności oraz liczby urodzeń zbliżony do wartości notowanych w 2007 r. W 2012 r. zarówno natężenie, jak i liczba urodzeń nie uległy większej zmianie, natomiast 2013 r. przyniósł dalszy wyraźny spadek omawianych wielkości (za: *Prognoza ludności...* 2014, s. 36).

2 Współczynnik dzietności kobiet oznacza liczbę dzieci, którą urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15-49 lat), przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie (za: [Online] dostępne: http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1058.htm, 12.01.2015).

3 Niemniej jednak należy nadmienić, że subpopulacja osób w wieku 80 lat i więcej rośnie dwukrotnie szybciej w porównaniu z rzeszą sześćdziesięciolatek, a prognozy pokazują, że w 2050 r. osiągnie ona poziom 4% populacji świata; dla porównania – dziś wynosi 1% (za: Raclaw, Rosochacka-Gmitrzak 2013, s. 1).

rości⁴ określający relacje międzypokoleniowe populacji, czyli liczbę dziadków przypadających na wnuków. Zgodnie z definicją GUS, obliczany jest jako relacja liczby ludności w wieku 65 lat i więcej do liczby dzieci i młodzieży do lat 19. Od 1950 r. wskaźnik ten wzrósł ponad czterokrotnie i w 2013 r. wynosił 0,76.

We współczesnym świecie znajomość bieżących, a zwłaszcza przyszłych procesów demograficznych, nabiera szczególnego znaczenia. Ludność bowiem, będąca jednocześnie producentem dóbr i ich konsumentem, musi zajmować pierwszoplanowe miejsce w każdym ekonomicznym opracowaniu perspektywicznym. Przygotowanie programów strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, wybiegających na kilka czy kilkanaście lat naprzód, wymaga bowiem nie tylko dokładnej znajomości podstawowych procesów i struktur demograficznych w okresie poprzedzającym moment wyjściowy planu, lecz także wnikliwego przewidywania i określania ich przyszłych zmian (Holzer 2003, s. 285).

Wśród metod przewidywania stanu i struktury ludności najczęściej stosowane są projekcje i prognozy. Demografowie zgodnie odróżniają te metody, chociaż w pewnych sytuacjach ostre rozróżnienie między tymi pojęciami nie jest łatwe. Projekcje, według Union for the Scientific Study of Population współtworzącej Multilingual Demographic Dictionaries, ukazują przyszły przebieg procesów ludnościowych przy pewnych założeniach dotyczących zmian składowych dynamiki ludności (Keilman 1990, s. 6-7). Są one stwierdzeniami warunkowymi i wskazują na konsekwencje przyjętych założeń dla przebiegu procesów demograficznych. Prognoza demograficzna jest natomiast projekcją, której założenia zostały uznane za najbardziej prawdopodobne. Takie kryteria spełnia prognoza ludności przygotowana w 2014 r. przez GUS. Zawiera ona założenia i analizę przewidywanych trendów zmian w przebiegu procesów demograficznych (płodności i umieralności), kierunków i rozmiarów ruchów migracyjnych definitywnych do 2050 r.

Jako że do najważniejszych czynników określających stopień dokładności prognozy należą: jakość danych wyjściowych, właściwe określenie przyszłych kierunków zmian w podstawowych procesach demograficznych oraz wybór metody obliczeń (Holzer 2003, s. 287), to sporządzone na podstawie przyjętych wariantów założenia prognostyczne były przedmiotem konsultacji szerokiego grona specjalistów reprezentujących środowisko naukowe. Zostały zaprezentowane i przedyskutowane m.in. na Posiedzeniu Plenarnym Rządowej Rady Ludnościowej. Uwagi ekspertów oraz recenzentów pozwoliły na wybór scenariusza założeń uznanego za najlepiej określający prawdopodobny rozwój ludności w perspektywie do 2050 r.

4 Wykorzystany m.in. w: Długosz 1997, s. 227-232; Kurek 2001, s. 97-113; *Prognoza ludności...* 2014, s. 138.

Podjęte ustalenia i wykonane na ich bazie prognozy wskazują, że w przyjętym horyzoncie czasowym proces starzenia się populacji w Polsce przybierze jeszcze na sile. Przewiduje się bowiem, że udział osób w wieku 65 lat i więcej w populacji będzie wzrastał w szybszym tempie niż miało to miejsce w ciągu ubiegłych dekad. O ile w 2013 r. udział omawianej grupy ludności wynosił 14,7%, to prognozuje się, że w 2050 r. wyniesie on 32,7%, a wskaźnik starości wzrośnie z 0,76 osób w wieku 65 lat i więcej do liczby ludności w wieku do lat 19 do 2,11 w 2050 r.

Monitorowanie prognozowanych zmian demograficznych wydaje się być szczególnie ważne dla ekspertów i polityków. Dane i informacje o przyszłych procesach pozwalają bowiem formułować wnioski dotyczące tego, co można i należy uczynić dzisiaj, aby zmienić lub co najmniej złagodzić tendencje do pogłębiającego się starzenia się ludności Polski, zwłaszcza że proces ten będzie miał różną dynamikę w układach regionalnych. Zainteresowanie informacjami regionalnymi nastąpiło wraz z rozwojem samorządności terytorialnej i społeczności lokalnych (por. m.in.: Jagielski 1995; Grochowski, Kowalczyk 1999, s. 183-202; Parysek 1999, s. 203-214; Parysek 2004, s. 119-132; Dehnel 2003; Parysek, Strykiewicz 2004, s. 95-104). Powstałe po 1990 r. jednostki samorządu terytorialnego przyczyniły się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych i stały się odpowiedzialne za rozwój społeczny i gospodarczy (*Narastające dysfunkcje...* 2014, s. 73). Samorządy są bowiem – obok Rady Ministrów – podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju, a więc zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712) politykę rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. W związku z tym do najważniejszych prawnie umocowanych zadań rozwojowych będących w kompetencjach samorządów województw należy uchwalanie strategii rozwoju, wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, współtworzenie programów operacyjnych i tworzenie programów rozwoju (*Narastające dysfunkcje...* 2014, s. 73). Ukazywanie i analizowanie zjawisk w skali regionalnej, zwłaszcza demograficznych, służy wychwyceniu ich przestrzennych uwarunkowań oraz poznaniu mechanizmów decydujących o rozwoju (Grochowski, Kowalczyk 1999, s. 183-202).

Regionalne zróżnicowanie procesów starzenia się ludności

Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, regionalne aspekty kształtowania się przemian procesów demograficznych i ich tempa uwzględniono w prognozach demograficznych⁵. Ich przygotowanie poprzedzone zostało wypracowaniem założeń metodologicznych. Na przykład prognozując dzietność w układach wojewódzkich, najpierw wygładzono wartości współczynnika dzietności w 2013 r. dokładnie w taki sam sposób, jak w prognozie ogólnopolskiej. Następnie wyznaczono końcowy średni wiek rodzenia dla poszczególnych województw z uwzględnieniem sytuacji w miastach i na obszarach wiejskich. Przyjęto, że różnice pomiędzy średnim wiekiem rodzenia dla poszczególnych województw a średnim wiekiem rodzenia dla Polski ulegną trzykrotnemu zmniejszeniu w przeciągu horyzontu prognozy. Znając docelowe wartości średniego wieku rodzenia, przyporządkowano im modelowe rozkłady na podstawie rozkładów uzyskanych w prognozie ogólnopolskiej. Jako że dla części województw prognozowany średni wiek rodzenia w ostatnim roku prognozy jest wyższy niż dla Polski ogółem, konieczne było wykonanie ekstrapolacji współczynników dalej w przyszłość. Wykonano to, biorąc pod uwagę trendy z ostatnich pięciu lat prognozy (*Prognoza ludności...* 2014, s. 30).

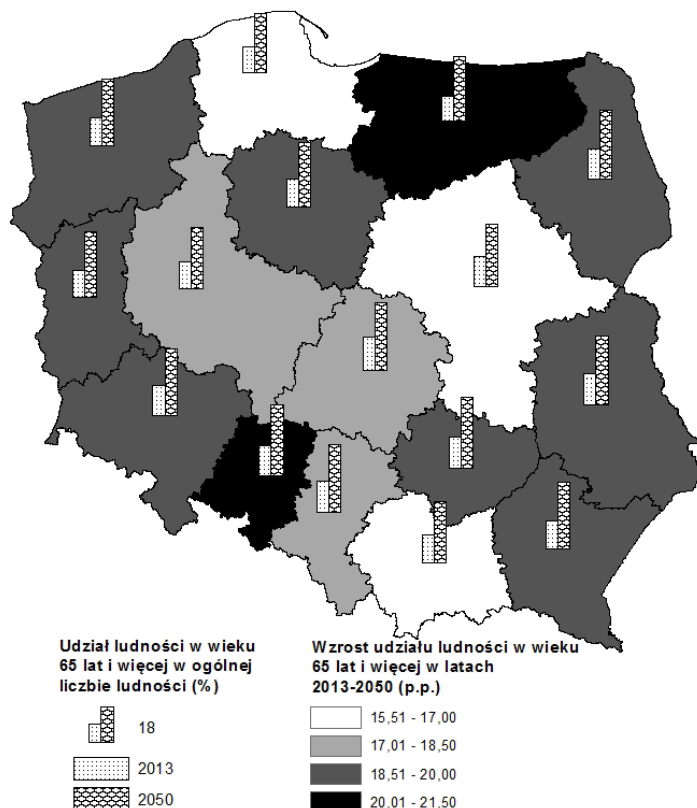
Podobnie jak w prognozie ogólnopolskiej, w województwach przy wykorzystaniu interpolacji logarytmicznej wyznaczono struktury współczynnika dzietności dla poszczególnych lat prognozy. Celem wyznaczenia przyszłych wartości współczynnika dzietności wyliczono różnice pomiędzy współczynnikiem dzietności dla poszczególnych województw (z uwzględnieniem miast i obszarów wiejskich) a współczynnikiem dzietności dla Polski w latach 2000–2013. Następnie dokonano ekstrapolacji logarytmicznej tych różnic. Założono, że w najbliższych kilku latach utrzymają się obecne dywergencyjne trendy zmian współczynnika dzietności w województwach. Potem jednak ulegną one zahamowaniu. W związku z tym przyjęto, że w 2020 r. różnice będą takie, jak wynika z interpolacji, natomiast w ostatnim roku prognozy zmniejszą się o połowę. Wartości różnic w pozostałych latach obliczono dokonując interpolacji pomiędzy wartościami z 2013 r. a rokiem 2020 oraz między rokiem 2020 a 2050. Na koniec różnice te odjęto od współczynnika dzietności dla Polski (w podziale na miasta i na obszary wiejskie), uzyskując tym samym wartości współczynnika dzietności dla poszczególnych województw w kolejnych latach prognozy. Po przemnożeniu ich przez struktury współczynnika dzietności uzyskano wartości współczynników płodności (*Prognoza ludności...* 2014, s. 30).

⁵ GUS przygotowuje prognozy demograficzne na poziomie województw i powiatów.

W przypadku prognozy umieralności i trwania życia w województwach założono spadek natężenia zgonów zgodny z przewidywanymi ogólnopolskimi parametrami trwania życia, przy jednoczesnym utrzymaniu aktualnych różnicowań. Z kolei prognozując dla województw migracje wewnętrzne na pobyt stały, najpierw w latach 2008–2013, wyznaczono średnie udziały napływu i średnią strukturę napływu do poszczególnych województw w liczbie migracji ogółem. Wielkość napływu do województw w latach 2014–2035 wyliczono poprzez rozszacowanie prognozowanego napływu ogółem (dla Polski) w danym roku ustaloną wcześniej strukturą napływu według województw. Analogicznie ustalono wielkość odpływu z poszczególnych województw w kolejnych latach. Aby uchwycić regionalne aspekty skłonności do migracji zagranicznych na pobyt stały⁶, w pierwszym etapie wyznaczono średnie udziały imigracji do poszczególnych województw w liczbie imigracji ogółem w latach 2011–2013 i średnią strukturę imigracji według województw w tym okresie. Wielkość imigracji do województw w poszczególnych latach 2014–2035 otrzymano poprzez rozszacowanie prognozowanej imigracji do Polski ogółem w danym roku ustaloną wcześniej strukturą imigracji według województw. Analogicznie ustalono wielkość emigracji z poszczególnych województw w kolejnych latach (*Prognoza ludności...* 2014, s. 34).

Przystępując do analizy zróżnicowania zaawansowania procesu starzenia się ludności w Polsce według województw w 2013 r. i 2050 r. widzianego przez pryzmat udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności, należy przypomnieć, że udział ludności w wieku 65 lat i więcej w populacji w każdym z województw zwiększa się od początku lat 90. XX w. Do 2013 r. najwyższy przyrost udziału ludności w tym wieku miał miejsce w województwach: opolskim (o prawie 7 p.p.) i śląskim (6,4 p.p.), w których dużą rolę w zaawansowaniu procesu starzenia odegrała emigracja młodych ludzi. Ponad sześciopunktowy wzrost udziału osób starszych dokonał się w województwach: dolnośląskim i zachodniopomorskim. Najniższy wzrost odsetka osób starszych występował w woj. wielkopolskim (wzrost o 3,1 p.p.) (*Sytuacja demograficzna...* 2014, s. 5).

6 Opracowana przez GUS prognoza sięga 2050 r., jednakże w związku z tym, że wielkości migracji są trudne do przewidzenia w tak odległym horyzoncie czasowym, podjęto próbę przewidzenia skali migracji do 2035 r. (w jednym z wariantów nawet tylko do 2025 r.), a w dalszych latach – do 2050 r. – przyjęto poziom migracji (w zależności od wariantu) z 2035 r. lub 2025 r. (za: *Prognoza ludności...*, op. cit., s. 93-94).

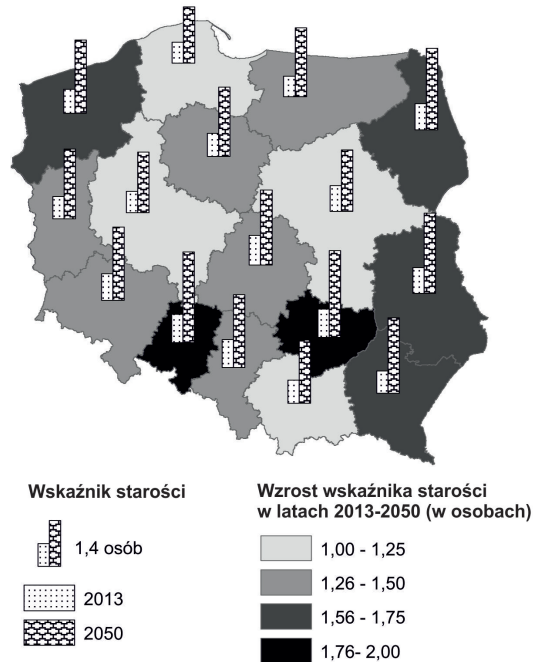


Rycina 1. Udział ludności w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności w 2013 i 2050 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2013 r. najstarszymi w sensie demograficznym były województwa: łódzkie i świętokrzyskie (ryc. 1). Osoby co najmniej 65-letnie stanowiły w nich ponad 16% ogółu mieszkańców. Województwem o najniższym udziale osób starszych było warmińsko-mazurskie, gdzie było ich niespełna 13% w populacji województwa. Przeprowadzone analizy wskazują, że w 2050 r. udział ten będzie oscylował od 36,1% w województwie opolskim do 30,0% w województwie pomorskim. Prowadzące do tego stanu zjawiska będą przebiegały z różną intensywnością. Jeżeli przyjmie się za punkt wyjścia rok 2013, można zauważyć, że we wszystkich województwach dokona się wzrost udziału osób starszych (ryc. 1), ale rozmiary tego wzrostu będą się wahały od 15,8 p.p. w województwie mazowieckim do 20,8 p.p. w województwie opolskim. Przeanalizowane dane

prognostyczne wskazują, że wzrost udziału osób w wieku 65 lat i więcej w populacji w 11 województwach będzie wyższy, a w 5 niższy niż średnio w Polsce.



Rycina 2. Wskaźnik starości w 2013 i 2050 r.

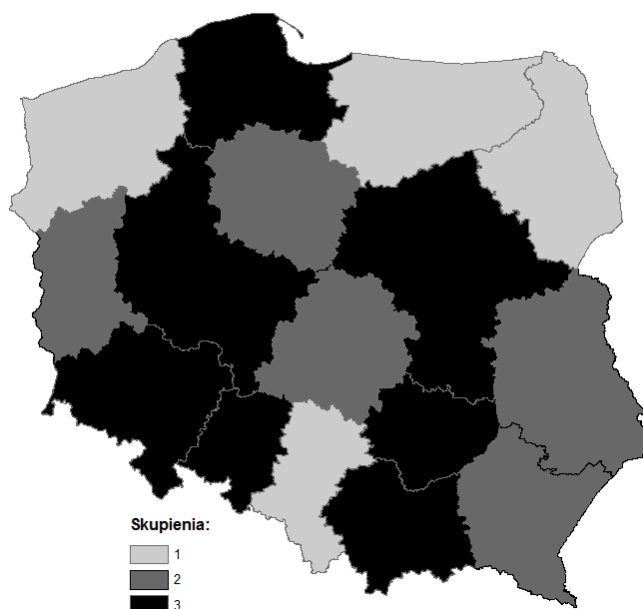
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Systematycznie będzie też wzrastał wskaźnik starości. W 2013 r. był on najwyższy w województwach łódzkim i opolskim, oscylował wokół 0,9 osoby w wieku 65 lat i więcej na 1 osobę w wieku 0-18 lat. Najkorzystniejszą relacją liczebności tych dwóch grup ludności kształtowała się w województwie warmińsko-mazurskim – jego wartość wynosiła 0,63. Dane prognostyczne pozwalają przewidywać, że do 2050 r. wskaźnik starości dla Polski wzrośnie o 1,35 osoby (z 0,76 w 2013 r. do 2,11 w 2050 r.). W wartościach bezwzględnych najniższy wzrost wskaźnika będzie w województwie pomorskim – o 1,09 osoby (z 0,65 w 2013 r. do 1,74 w 2050), a najwyższy w województwie opolskim – o 1,92 osoby (z 0,88 w 2013 r. do 2,80 w 2050 r.). Z kolei w analizowanym okresie dynamika wzrostu wskaźnika starości najniższa będzie w województwie mazowieckim. Prognozowane dane wskazują, że wartość wskaźnika starości wzrośnie w tym województwie 2,4 razy (z 0,79 do 1,89). Z kolei w województwie podkarpac-

kim tempo pogłębiania się starości będzie najwyższe. Według prognozowanych danych w 2050 r. wskaźnik starości będzie 3,4 razy wyższy niż w 2013 r., kiedy wynosił 0,69 osoby w wieku 65 lat i więcej na 1 osobę w wieku 0-18 lat.

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że do 2050 r., według opracowanych przez GUS prognoz demograficznych, proces starzenia się ludności w Polsce obejmie wszystkie województwa, ale tempo i skala procesu będą zróżnicowane regionalnie.



Rycina 3. Skupienia województw podobnych do siebie pod względem zmian zaawansowania procesu starzenia się ludności w latach 2013–2050

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przeprowadzona analiza podobieństwa województw pod względem udziału osób w wieku 65 lat i więcej w populacji w 2013 r. i 2050 r. oraz wskaźnika starości w 2013 r. i 2050 r. wskazuje, że pod względem zmian tych elementów procesu starzenia się ludności przeciętnie w Polsce, wyraźne pogłębienie się skali starości nastąpi w relatywnie młodych w 2013 r. województwach przynależnych do skupienia 2 (ryc. 2). Dane prognozowane przez GUS wskazują, że

w analizowanym okresie w województwach tego skupienia udział ludności w starszym wieku w ogólnej liczbie ludności wzrośnie 2,4 razy (do 33,1%), a wskaźnik starości 3,2 razy (do 2,20 osoby). Analizowane dane wskazują, że podobna w liczbach bezwzględnych skala wzrostu w udziale osób w wieku 65 lat i więcej w populacji (o 19,2 p.p.) oraz we wskaźniku starości (o 1,62 osoby) nastąpi w województwach skupienia 3. Przewiduje się, że w 2050 r. średnio w województwach tego skupienia osoby w wieku 65 lat i więcej będą stanowiły 30,8% populacji, a z tej grupy wiekowej 2,46 osób będzie przypadało na 1 osobę w wieku 0-18 lat. Tak w 2013 r., jak i według prognozowanych danych w 2050 r., województwa tego skupienia wykazywały się najbardziej zaawansowaną starością. Z kolei województwa skupienia 1 w 2013 r. odznaczały się najniższym wśród wyodrębnionych skupień wskaźnikiem starości i zbliżonym do poziomu średniej w kraju udziałem osób w wieku 65 lat i więcej w populacji. Prognozowane dane pozwalają wnioskować, że w 2050 r. wskaźnik starości wzrośnie średnio w województwach tego skupienia o 1,16 osoby, a udział ludności starszej w ogólnej ludności o 16,6 p.p. (do 30,8). Wskazuje to więc, że na tych obszarach zjawiska starzenia się ludności będą zachodziły relatywnie najwolniej.

W świetle prognozowanego do 2050 r. przebiegu zjawisk demograficznych i wynikającej z nich intensyfikacji procesu starzenia się ludności w Polsce należy podkreślić jego regionalne zróżnicowanie, m.in. w zakresie takich procesów demograficznych, jak: reprodukcja ludności, rozwój ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym, starzenie się ludności, ruchy migracyjne, zmiany w zakresie liczby i struktury gospodarstw domowych. Dane te stanowią ważne źródło informacji do ustalania przyszłych zasobów siły roboczej, możliwości i rozmieszczenia inwestycji, planowania budownictwa mieszkaniowego, transportu, szkolnictwa, służby zdrowia, opieki społecznej i wszelkiego rodzaju usług. Wynikająca z prognoz demograficznych wiedza stawia więc przed podmiotami odpowiedzialnymi za przyszłą politykę rozwoju poszczególnych województw wyzwania polegające na dostosowaniu jej do potrzeb społeczno-gospodarczych ludności, stanowiąc podstawę planowania przestrzennego, polityki regionalnej, społecznej czy ludnościowej.

Bibliografia

Dehnel G., *Statystyka małych obszarów jako narzędzie oceny rozwoju ekonomicznego regionów*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003.

Długosz Z., *Stan i dynamika starzenia się ludności Polski*, „Czasopismo Geograficzne”, z. 2, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Wrocław 1997.

Długosz Z., Kurek S., *Starzenie się ludności w Polsce na tle regionów Unii Europejskiej*, 2005, Konspekt 4/2005, 24, Kraków, [Online], dostępne: <http://www.up.krakow.pl/konspekt/24/ludnosc.html>, 12.01.2015.

Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712.

Esping-Andersen G., *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.

Grochowski M., Kowalczyk A., *Rozwój lokalny i jego współczesne uwarunkowania*, [w:] B. Domański, W. Widacki (red.), *Geografia w Uniwersytecie Jagiellońskim 1849–1999*, t. 4, *Geografia polska u progu trzeciego tysiąclecia*, Instytut Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999.

Holzer J.Z., *Demografia*, PWE, Warszawa 2003.

Jagielski A. (red.), *Zadania badawcze geografii społecznej i ekonomicznej w obliczu transformacji ustrojowej i restrukturyzacji gospodarczej*, IG Uniwersytet Wrocławski, Wrocław – Szklarska Poręba 1995.

Keilman N.W., *Uncertainty in National Population Forecasting: Issues, Backgrounds, Analyses, Recommendations*, Amsterdam-Lisse 1990.

Kurek S., *Wybrane metody i kierunki badania starzenia się ludności w świetle literatury problemu*, „Studia Demograficzne”, nr 1/139, KND PAN, Warszawa 2001.

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej Polsce, 2014, t. II, wyd. MSAP, Kraków, [Online], dostępne: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf, 12.01.2015.

Parysek J.J., *Gospodarka lokalna czyli nowa dziedzina realizacji praktycznych funkcji geografii*, [w:] B. Domański, W. Widacki (red.), *Geografia w Uniwersytecie Jagiellońskim 1849–1999*, t. 4, *Geografia polska u progu trzeciego tysiąclecia*, Instytut Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999.

Parysek J.J., *Praktyczne funkcje polskiej geografii*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Wyd. Naukowe Bogucki, Poznań 2004.

Parysek J.J., Stryjakiewicz T., *Globalny a lokalny wymiar badań geograficzno-ekonomicznych*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Wyd. Naukowe Bogucki, Poznań 2004.

Prognoza ludności na lata 2014–2050, Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa 2014.

Raław M., Rosochacka-Gmitrzak M., *Proces starzenia się w kontekście wyzwań demografii, polityki społecznej oraz doniesień badawczych*, [w:] *Aktywny senior – najlepszy rzecznik swoich społeczności*, WRZOS, Warszawa 2013, [Online], dostępne: http://www.wrzos.org.pl/download/Ekspertyza_1_ASOS.pdf, 12.01.2015.

Rosset E., *Ludzie starzy. Studium demograficzne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967.

Rosset E., *Proces starzenia się ludności. Studium demograficzne*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1959.

Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050, 2014, GUS, Warszawa.

Jolanta Konkel

Wpływ procesu ewaluacji na politykę regionalną – próba ogólnej oceny

The influence of evaluation process on regional policy – an attempt at the overall assessment

Zarys treści: Artykuł przedstawia rolę ewaluacji w podejmowaniu decyzji i kreowaniu polityki regionalnej. W ogólny sposób opisuje pojęcie ewaluacji jako badanie społeczno-ekonomiczne mające na celu ocenę jakości i efektów prowadzonych działań, posiłkując się odpowiednimi kryteriami. W artykule oparto się na doświadczeniach z wdrażania regionalnych programów operacyjnych, na bazie których opisano ewaluacje *ex-ante*, *on-going* i *ex-post*. Proces ewaluacji opiera się na pewnych etapach postępowania uzależnionych od tego, czy jest to ewaluacja wewnętrzna, czy zewnętrzna. Każda z nich charakteryzuje się określonymi zaletami, ale również nie jest wolna od wad. Produktem obu ewaluacji jest raport końcowy, który zawiera rekomendacje. Rekomendacje stanowią ważny element w procesie decyzyjnym oraz naprawczym i usprawniającym. Dlatego istotą rekomendacji jest ich jakość, od której zależą ich dalsze losy. Na zakończenie przedstawiono wyzwania na przyszłość dla ewaluacji, zwłaszcza w kontekście nowego okresu programowania na lata 2014–2020. Zwrócono uwagę na potrzebę dopasowania planowanych badań ewaluacyjnych do rzeczywistych potrzeb decydentów i popytu na wiedzę.

Słowa kluczowe: ewaluacja, rekomendacje, rozwój, analiza.

Abstract: The article presents the role of evaluation in decision-making and the creation of regional policy. Generally the article describes the concept of evaluation as a socio-economic study, the aim of which is to assess the quality and impact of its activities, based on relevant criteria. In this article, author relied on the experience of the implementation of regional operational programs on the basis of which the *ex-ante* evaluations, *on-going* and *ex-post* were described. The evaluation process is based on certain stages of the proceedings depending on whether it is an internal or external evaluation. Each of them has certain advantages, but they are not free from defects. The product of these two evaluations is the final report that includes recommendations. The recommendations are an important element in the decision-making and the correction and streamlining. Therefore, the essence of the recommendations is the quality which depends on their future actions. In conclusion, the author presents challenges for future evaluation especially in the context of the new programming period 2014–2020. Attention was also drawn to the need to match the planned evaluation studies to the real needs of policy-makers and the demand for knowledge.

Keywords: evaluation, recommendations, development, analysis.

Wstęp

Ewaluacja odgrywa coraz większą rolę w działaniach administracji publicznej. Jednocześnie stanowi narzędzie podejmowania decyzji i kreowania polityki regionalnej. W związku z tym artykuł ma na celu przedstawienie rosnącej roli ewaluacji w zarządzaniu publicznym oraz pokazaniu istoty ewaluacji jako narzędzia prowadzenia polityki w regionie.

Przedmiotem ewaluacji są regionalne programy operacyjne na lata 2007–2013, na bazie których system ewaluacji w Polsce zaczął się dynamicznie rozwijać. Zapotrzebowanie na przeprowadzenie ewaluacji zwiększyło się w ostatnich latach. Krystalizował się rynek popytu ewaluacyjnego, zwłaszcza w strukturach administracji przy jednoczesnym wzroście podaży usług ewaluacyjnych oferowanych przez wiele ośrodków. Pracowano stale nad zwiększaniem jakości i zasadami współpracy po obu stronach uczestników procesu ewaluacji. Oczywiście, nie wszystko jest doskonałe, wiele elementów systemu wymaga poprawy i doprecyzowania, ale proces uczenia się obu stron trwa i należy zakładać, że przyniesie obustronne korzyści.

Artykuł oparto na doświadczeniach własnych podczas udziału w procesie ewaluacji regionalnego programu operacyjnego na lata 2007–2013, a także kwestii planowania ewaluacji dla programów operacyjnych na lata 2014–2020. Dzięki temu podjęto próbę określenia zalet i wad procesu ewaluacji na podstawie doświadczeń we współpracy z ewaluatorami, przyjmowanymi raportami końcowymi oraz rekomendacjami.

Pojęcie i specyfika ewaluacji

Pojęcie ewaluacji jeszcze nie zakorzeniło się na dobre w polskiej nomenklaturze. Często pojęcie to mylone jest z monitorowaniem, albo traktowane jako audyt. Najbliższym terminem odpowiadającym ewaluacji jest ocena, która nie do końca odzwierciedla pełne znaczenie terminu „ewaluacja”¹. Ewaluacja jest odrębnym i usystematyzowanym rodzajem badań społeczno-ekonomicznych z ogólnie przyjętymi standardami² i metodologią.

Ogólnie ewaluację można zdefiniować jako badanie społeczno-ekonomiczne posiadające cel, przedmiot, zakres i sposób wykorzystania wyników³.

1 K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 15-17.

2 Standardy ewaluacji zostały zebrane i opublikowane przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne *Standardy ewaluacji*.

3 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Zespół Krajowej Jednostki Oceny, *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 11-12.

Zasadniczym celem ewaluacji jest ocena jakości i efektów prowadzonych działań, aby w konsekwencji uzyskać poprawę jakości realizowanych przedsięwzięć. Dokonanie oceny wymaga dobrania odpowiednich kryteriów. W ewaluacji najczęściej stosowane są następujące kryteria:⁴

- **Skuteczność (*effectiveness*)** pozwala ocenić, do jakiego stopnia cele programu zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Z uwagi na sytuację, że cele programu formułowane są na kilku poziomach, od celów ogólnych do operacyjnych, należy jasno doprecyzować, do którego poziomu celów będziemy się odwoływać. Należy również wziąć pod uwagę nie tylko pozytywne efekty programu, ale również ewentualne efekty negatywne.
- **Efektywność (*efficiency*)** pozwala ocenić tzw. ekonomiczność danego programu, czyli stosunek poniesionych nakładów (zasobów finansowych, ludzkich, poświęcony czas) do uzyskanych produktów, rezultatów oraz oddziaływania. Kryterium efektywności stosowane jest przy analizach możliwości osiągnięcia zbliżonych efektów przy wykorzystaniu mniejszych zasobów oraz zwiększaniu efektów przy zastosowaniu porównywalnych zasobów. Kryterium ma również zastosowanie przy porównywaniu ewaluowanego programu z podobnymi programami w danym sektorze.
- **Użyteczność (*utility*)** pozwala ocenić, do jakiego stopnia oddziaływanie programu odpowiada potrzebom grupy docelowej. Dzięki zastosowaniu tego kryterium można ocenić, czy zmiany wywołane realizacją programu są korzystne z punktu widzenia jego beneficjentów. Należy wziąć pod uwagę różnice interesów osób zaangażowanych w przedsięwzięcie. To, co ocenimy jako użyteczne dla jednej grupy, może nie być użytecznym z punktu widzenia innej grupy.
- **Trwałość (*sustainability*)** pozwala ocenić, czy uprzednio zaplanowane pozytywne efekty programu będą nadal widoczne po zakończeniu jego realizacji. Kryterium to ma zastosowanie przy ocenie wartości programu w kategorii jego użyteczności, w dłuższej perspektywie czasowej. Kryterium trwałości stosowane jest w ewaluacjach *ex-post*, ponieważ pozwala ocenić, na ile zmiany wywołane oddziaływaniem programu są faktycznie trwałe i widoczne po zakończeniu wsparcia finansowego.

⁴ [http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params\[section_id\]=4¶ms\[category_id\]=121](http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params[section_id]=4¶ms[category_id]=121)

- **Trafność (*relevance*)** pozwala ocenić, w jakim stopniu cele programu odpowiadają potrzebom i priorytetom danego sektora lub regionu. Ustalone w wyniku zastosowania kryterium trafności wnioski wpływają na podjęcie decyzji o kontynuowaniu, modyfikacji lub całkowitym wstrzymaniu programu.

Rola ewaluacji we wdrażaniu regionalnych programów operacyjnych i podejmowaniu decyzji

Zgodnie z zapisami art. 54 Rozporządzenia ogólnego z grudnia 2013 r., ewaluację przeprowadza się w celu poprawy jakości projektowania i wdrażania programów, jak również w celu analizy ich skuteczności, efektywności i wpływu. Wpływ programów jest ewaluowany w świetle zadań każdego z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) w odniesieniu do wymiernych celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i z uwzględnieniem wielkości programu, w odniesieniu do PKB oraz poziomu bezrobocia na terenie objętym programem⁵.

W ewaluacji stosuje się podejście punktowe, tzn. wykonuje się ewaluację w kluczowych momentach procesu wdrażania programu operacyjnego. Przed rozpoczęciem realizacji programu przeprowadza się *ewaluację ex-ante*, w trakcie realizacji *ewaluację on-going* i po zakończeniu realizacji *ewaluację ex-post*. Każda z tych ewaluacji charakteryzuje się odmiennym podejściem do programu. Innymi słowy, koncentruje się na elementach programu specyficznych dla danego rodzaju ewaluacji. Ewaluacja *ex-ante* jest oceną dokonywaną jeszcze przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia. Dlatego ocenie należy poddać trafność zidentyfikowanych potrzeb oraz określić szacowany wpływ interwencji. Ewaluacji *ex-ante* należy poddać diagnozę, aby określić, czy zawarte w niej problemy są nadal aktualne, czy uległy zmniejszeniu, czy zwiększeniu. Ponadto należy wziąć pod uwagę dotychczasowe sposoby rozwiązywania problemów, aby zidentyfikować te, które gwarantują powodzenie oraz takie, które mogą tworzyć bariery. Następnie należy sprawdzić spójność wewnętrzną programu, tzn. ocenić, na ile wyznaczone cele są możliwe do wy-

⁵ Rozdział II, art. 54 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

konania poprzez zidentyfikowane priorytety, działania i wskaźniki produktu i rezultatu z ich wartościami docelowymi. Ważne znaczenie w ewaluacji *ex-ante* ma również ocena spójności zewnętrznej rozumianej jako spójność programu z dokumentami strategicznymi lub programowymi wyższego rzędu, a także analiza systemu wdrażania programu od strony organizacyjnej, czyli określenie, czy planowane działania są wykonalne przy zakładanych zasobach kadrowych i finansowych.

Ewaluacja *on-going* ukierunkowana jest na ocenę aktualności programu i sprawności systemu jego wdrażania. Na jej podstawie analizuje się warunki zewnętrzne wdrażania oraz system zarządzania i wdrażania programu. Analizuje sprawność systemu, rekomendując odpowiednie udoskonalenia. Ponadto porównywane są założone cele z wynikami programu i na bieżąco weryfikowane. O ile specyfika realizacji programu pozwala, ewaluacja *on-going* ma na celu badanie wpływu, w celu podsumowania realizowanej wieloletniej interwencji.

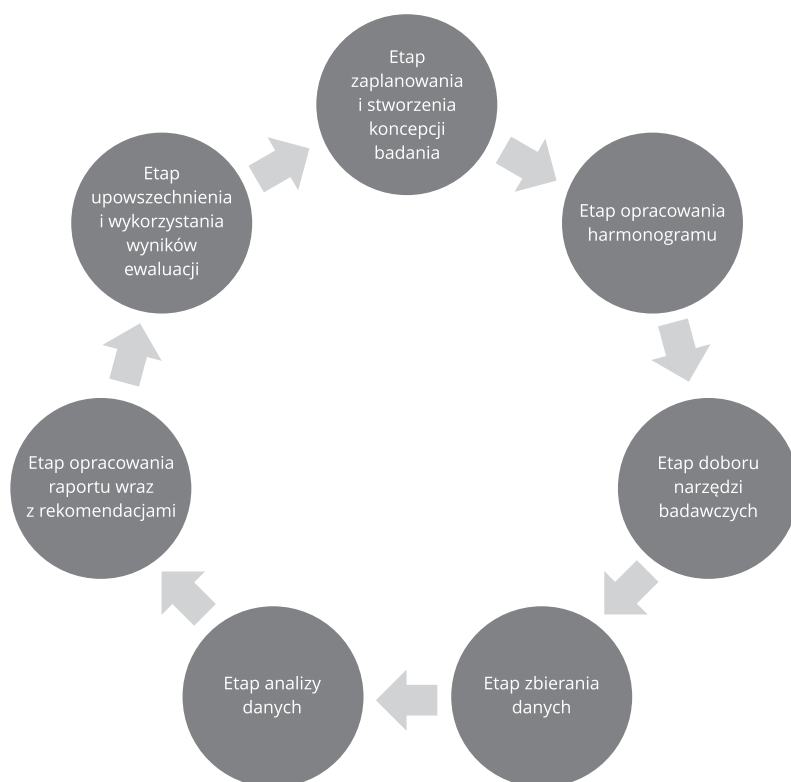
Kolejnym rodzajem jest ewaluacja *ex-post*, która polega na badaniu na podstawie realnych założeń dotyczących zrealizowanych interwencji. Pozwala dokonać porównania tego, co miało być osiągnięte, z tym, co faktycznie zostało wykonane. Dzięki temu można określić, co i w jakim stopniu się zmieniło.

Patrząc z punktu widzenia realizacji regionalnych programów operacyjnych, ewaluację przeprowadza się w celu sformułowania konkretnych wniosków i precyzyjnych rekomendacji służących udoskoleniu bieżącej realizacji programu operacyjnego lub przyszłej interwencji. Podczas badania uwzględnia się efekty realizacji programu wraz z kontekstem społeczno-gospodarczym i przy wykorzystaniu metod i technik badawczych służących pomiarowi zjawisk ilościowych i jakościowych. Moment przeprowadzanej ewaluacji decyduje o rodzaju, zakresie i sposobie jej przeprowadzenia.

Wady i zalety procesu ewaluacji

Ewaluacja jest procesem złożonym, opierającym się na określonym schemacie działania. W zależności od decyzji, czy będzie prowadzona ewaluacja wewnętrzna, czy zewnętrzna, należy inaczej podejść do planowania poszczególnych etapów.

Ewaluacja wewnętrzna wymaga zaangażowania własnego potencjału kadrowego, a także rzetelnej oceny możliwości samodzielnego wykonania badania ewaluacyjnego. Obejmuje kilka etapów, które ilustruje rys. 1.



Rysunek 1. Etapy procesu ewaluacji wewnętrznej

Źródło: opracowanie własne.

Proces ewaluacji zaczyna się od zaplanowania i stworzenia koncepcji ewaluacji. Następnie – od opracowania realnego harmonogramu z podziałem zadań pomiędzy poszczególnych członków zespołu ewaluacyjnego. W zależności od potrzeb, celu i zakresu działania, należy dobrać odpowiednie narzędzia badawcze i następnie zebrać materiał źródłowy danych niezbędnych do przeprowadzenia analizy planowanego zagadnienia. Od jakości zebranych materiałów oraz rzetelności przeprowadzonych badań zależy jakość raportu i rekomendacji, a następnie użyteczność wyników badania.

Decydując się na ewaluację wewnętrzną, można zyskać możliwość wykorzystania własnego potencjału, doświadczenia i wiedzy na temat zagadnień poddawanych ewaluacji. Można budować relacje wśród zespołu ewaluacyjnego i wspólne zaangażowanie w dążeniu do założonego celu. Z drugiej strony należy liczyć się z koniecznością oddelegowania części kadry na okres prowadzenia

ewaluacji. Przy czym należy pamiętać o wyłączeniu z zespołu ewaluacyjnego osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu poddanego badaniu. Pozwoli to uniknąć ryzyka braku obiektywizmu i chęci ukrycia nieprawidłowości.

Najczęściej ewaluację wewnętrzną przeprowadza się dla małych projektów, ponieważ jest mniej czasochłonna i nie wymaga dużego doświadczenia badawczego, jakie jest niezbędne przy ewaluacji bardzo dużych projektów czy skomplikowanych zagadnień.

Jeśli organizacja nie ma doświadczenia ewaluacyjnego, nie dysponuje odpowiednią ilością czasu, a zagadnienie do zewaluowania jest szerokie i skomplikowane, wówczas należy przeprowadzić ewaluację zewnętrzną. Ewaluacja zewnętrzna również opiera się na pewnym schemacie działań, który przedstawia rys. 2.



Rysunek 2. Etapy procesu ewaluacji zewnętrznej

Źródło: J. Rudnicka, *Problemy ewaluacji na przykładzie badań prowadzonych przez jednostkę ewaluacyjną RPO w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych, aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne* (praca zbiorowa), Toruń 2013, s. 122.

Ewaluacja zewnętrzna rozumiana jako powierzenie wykonania badania ewaluacyjnego wyspecjalizowanym podmiotom wymaga podjęcia szeregu działań. Na początku należy jasno i czytelnie sprecyzować temat badania i wskazać

cele i opisać zakres merytoryczny. Ważnym elementem jest również oszacowanie budżetu oraz czasu przeznaczanego na badanie. Następnie przeprowadza się procedurę wyboru wykonawcy⁶ zgodnie ze ściśle określoną procedurą, która gwarantuje przeprowadzenie wiarygodnego badania i osiągnięcie użytecznych wyników. Po wyborze wykonawcy następuje etap realizacji i stałej współpracy, który wymaga zaangażowania obu stron procesu ewaluacyjnego. Sprawny przebieg tego procesu w znacznej mierze uzależniony jest od przepływu informacji, dostarczenia wiarygodnych danych, reagowania na pojawiające się ryzyka oraz dotrzymywania terminów wykonania zadania. Kolejny etap polegający na odbiorze raportu końcowego wymaga czasu i intensywnej pracy zarówno po stronie organizacji zamawiającej, jak i po stronie wykonawcy badania. Z założenia cel obu stron jest zbieżny, tzn. otrzymanie raportu końcowego dobrej jakości. Jednak osiągnięcie tego celu często wymaga dodatkowego nakładu pracy obu stron. Ostatnim etapem jest upowszechnianie wyników badań polegające na upublicznieniu raportu końcowego wraz z jego wnioskami i rekomendacjami.

Zlecając ewaluację na zewnątrz, można przyjąć, że badanie zostanie wykonane przez doświadczonych i wykwalifikowanych ewaluatorów o dużym potencjale organizacyjnym i finansowym. Dzięki temu mamy większe szanse, że oferowane narzędzia i metody badawcze są odpowiednie do specyfiki zagadnień poddanych ewaluacji i odpowiednie, aby uzyskać niezbędne i wiarygodne dane, na bazie których będą formułowane wnioski i rekomendacje. Ponadto badanie zewnętrzne daje poczucie obiektywizmu oceny realizowanych przedsięwzięć.

Zagrożenia, jakie wynikają z ewaluacji zewnętrznej, mogą koncentrować się wokół nieznamomości specyfiki działania organizacji zlecającej badanie, czy też ograniczonej wiedzy zagadnień przez ewaluatorów. Wymaga to wówczas większej uwagi i szerszej współpracy z wykonawcą badania. Ponadto badania zewnętrzne najczęściej generują wyższe koszty realizacji badania, co wymaga wcześniejszego racjonalnego zaplanowania budżetu.

Zarówno ewaluacja wewnętrzna, jak i zewnętrzna pomaga skutecznie realizować zaplanowane działania poprzez wprowadzanie usprawnień i zmian. Jednak o tym, jaką ewaluację zastosować, należy rozważyć na podstawie potrzeb i oczekiwań odbiorców, specyfiki i wielkości projektu oraz posiadanego potencjału kadrowego i finansowego.

6 Procedurę wyboru wykonawcy należy przeprowadzić zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.

Znaczenie rekomendacji

Sformułowanie wniosków i rekomendacji stanowi końcowy etap części analitycznej, a rozpoczyna proces zarządzania i wdrażania rekomendacji⁷. Przez rekomendację należy rozumieć różnego rodzaju informacje, zalecające lub sugerujące w sposób bezpośredni lub pośredni zachowania instytucji odnoszące się do bieżącego lub przyszłego okresu.

Formułując wnioski i rekomendacje, należy uwzględnić ich przyczynowo-skutkowy charakter, polegający na bezpośrednim powiązaniu problemów badawczych uwzględnionych we wniosku z rekomendacjami, które powinny z tych wniosków wynikać.

Zestawienie wszystkich rekomendacji z danego badania ewaluacyjnego stanowi istotny element raportu końcowego. Przedstawiane jest najczęściej w formie wcześniej ustalonego wzoru tabeli¹. Rekomendacje powinny być napisane prostym i precyzyjnym językiem² i zawierać przede wszystkim adresata, termin oraz sposób wdrożenia.

Od jakości rekomendacji, tj. od realności, przystępności, precyzyjności i dopasowania do adresata, zależą jej dalsze losy. Jeśli rekomendacja jest ogólnikowa i nieprecyzyjna, to trudno ją wdrożyć w życie. Ponadto nawet najlepsza rekomendacja nie będzie mogła być wdrożona, jeśli okaże się, że może ona przynieść więcej problemów niż korzyści. W związku z tym trzeba rozważyć nie podchodzić do zapisów proponowanych przez ewaluatorów. Oczywiście, w pewnych przypadkach wyniki przeprowadzonego badania nie będą mogły zostać w pełni wdrożone. Wówczas trzeba podjąć decyzję o odrzuceniu rekomendacji. Decyzja o odrzuceniu może wynikać z:

- niskiej jakości raportu i nieuprawnionych wniosków i rekomendacji wynikających z błędów metodologicznych;
- małej świadomości badacza co do zasad funkcjonowania struktury, dla której sformułowano rekomendacje;
- przewagi kosztów nad korzyściami z wdrożenia rekomendacji;
- zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej.

Kluczową grupę odbiorców badania i rekomendacji stanowią decydenci. Przekazywana im informacja z badania powinna być odpowiednio przygotowana co do formy, treści i ich potrzeb. Najlepiej, jeśli zostanie wzbogacona o szerszy kontekst łącznie z wynikami badań. O przydatności raportu dla de-

⁷ Krajowa Jednostka Oceny z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w lipcu 2008 r. opracowała Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami.

cydentów decyduje wiarygodność przeprowadzonych badań i rzetelność odpowiedzi na postawione pytania. Brak tych elementów sprawia, że raporty mają niską użyteczność, a tym samym nie są przydatne przy podejmowaniu decyzji. Powoduje to jednocześnie utratę zainteresowania decydentów wynikami raportów ewaluacyjnych, co sprawia, że kolejne badania nie odpowiadają na ich potrzeby i nie są traktowane priorytetowo i w konsekwencji otrzymujemy raporty o niskiej jakości i użyteczności⁸.

Przyczyną braku zainteresowania decydentów wynikami ewaluacji jest również długi czas, jaki upływa od momentu rozpoczęcia badania do momentu uzyskania wyników. Najczęściej jest to okres od kilku tygodni do kilku miesięcy. Decydenci często muszą szybko podejmować decyzje. Ponieważ procesu badawczego nie da się przyspieszyć, należy poszukać innych rozwiązań.

Pożądanym działaniem byłoby planowanie badań ewaluacyjnych ukierunkowanych na kreowanie i zaspokajanie rzeczywistych potrzeb i popytu na wiedzę, przy uwzględnieniu czasu potrzebnego na pozyskanie tej wiedzy. Konieczna jest także dbałość o treści zawarte w rekomendacjach. Bowiem od ich wartości merytorycznej, precyzji sformułowań oraz realnej oceny rzeczywistości zależy, czy będą wpływały na kreowanie zmian w polityce regionalnej. Ponadto środki finansowe przeznaczane na ewaluację powinny być racjonalnie wydatkowane. Dlatego niezbędne jest zaplanowanie tematów, zagadnień, czy obszarów, dla których powinny zostać przeprowadzone badania.

W związku z tym należy dołożyć wszelkich starań, aby środki przeznaczane na ewaluację regionalnych programów operacyjnych były wykorzystywane efektywniej i pozwalały na podejmowanie decyzji na podstawie pozyskiwanej wiedzy.

Znaczenie roli ewaluacji w przyszłości

W nowym okresie programowania 2014–2020 przewidywane jest zwiększenie roli ewaluacji w procesie zarządzania programami operacyjnymi w ramach polityki spójności.

Podstawowym wyzwaniem na przyszłość jest lepsze wykorzystanie wiedzy, która niewątpliwie znajduje się w badaniach ewaluacyjnych, ale nie została w pełni wykorzystana do działań naprawczych i reform polityk publicznych⁹. Ponadto stawia się na poprawę jakości i podniesienie użyteczności ewaluacji w procesie de-

8 T. Kupiec, *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (56)/2014, s. 52–67.

9 Zmniejszenie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych, Fundacja IDEA Rozwoju, Warszawa 2014, s. 3.

czyjnym, a także przejrzystość polityki spójności przez pryzmat dostarczania wiarygodnych informacji dotyczących rzeczywistych efektów podejmowanych działań.

Ważnym aspektem nowego okresu programowania 2014–2020 jest integracja procesu ewaluacji z procesem programowania i wdrażania programów operacyjnych. Zakłada się, że dzięki integracji i koordynacji działań badawczych i decyzyjnych, przy odpowiednim zapleczu systemowo-instytucjonalnym, uzyskamy lepsze wykorzystanie wyników badań ewaluacyjnych. Narzędziem wykorzystanym do koordynacji tych działań będą plany ewaluacji sporządzane dla całego okresu programowania. Ma to pozwolić już teraz przewidywać potrzeby decydentów w zakresie wiedzy potrzebnej do podejmowania decyzji, poprzez wskazanie „co, kiedy i jak” powinno być poddane ewaluacji, aby we właściwym czasie otrzymać użyteczne informacje. Dodatkowo działania te powinny zostać wsparte odpowiednim systemem wykorzystania wyników ewaluacji.

Kolejnym istotnym wyzwaniem, o którym była już mowa, jest podniesienie wiarygodności i użyteczności wszystkich etapów w cyklu prowadzonych badań ewaluacyjnych. Należy jednak wyeksponować stosowane podejście metodologiczne jako istotny czynnik wpływający na jakość i wiarygodność uzyskiwanych wyników. W związku z tym w okresie 2014–2020 wprowadza się bardziej rygorystyczne podejście do metodologii w celu uchwycenia rzeczywistych efektów realizacji programów operacyjnych polityki spójności. Głównym wyzwaniem jest wskazanie, na ile zarejestrowanie zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej regionu lub kraju powstały w wyniku realizacji danej interwencji. Co więcej, ważne jest rozpoznanie przyczyny, dlaczego taka zmiana nastąpiła, wyjaśnienie mechanizmów tej zmiany oraz oddziaływania w danym obszarze.

Takie podejście do procesu ewaluacji wymaga zastosowania odpowiednich zaawansowanych metod badawczych. Proponuje się włączenie do metodologii metod kontrfaktycznych oraz ewaluacji opartej na teorii programu.

Metody kontrfaktyczne opierają się na podejściu, które ma określić, jakie byłyby efekty wsparcia w porównaniu do scenariusza, w którym interwencji by nie było, czy też w jakiej sytuacji byłiby beneficjenci, gdyby nie otrzymali wsparcia. Aby sprostac takiemu podejściu, badaniu poddawane są dwie grupy respondentów określanymi jako grupa eksperymentalna (poddana interwencji ze środków europejskich) i grupa kontrolna (która jest jak najbardziej podobna do grupy eksperymentalnej, ale nie została poddana interwencji).

Natomiast ewaluacja oparta na teorii programu¹⁰ składa się z teorii (modelu) odzwierciedlającej, w jaki sposób program ma uzyskać określone re-

10 J. Górniak, B. Worek, S. Krupnik, *Zastosowanie podejścia badań jakościowych w ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*, PARR, Warszawa 2007, s. 129-132.

zultaty oraz ewaluacji prowadzonej przez teorię (model). Zanim przystąpimy do ewaluacji, powinniśmy znać teorię programu i wiedzieć, jak program działa, lub jak powinien działać oraz co musi być zrobione, aby uzyskać założone efekty.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że rola, jaka została przyznana ewaluacji, jest bardzo odpowiedzialna i wymagająca. Aby jej sprostać, należy wskrzesić w decydentach większe zaangażowanie i wiarę w moc wiedzy zawartej w rekomendacjach z badań ewaluacyjnych. Natomiast w jednostkach zajmujących się ewaluacją – jeszcze większą determinację w realizacji powierzonych zadań, zwłaszcza w zakresie budowy potencjału ewaluacyjnego i rozpowszechniania wiedzy i informacji na temat ewaluacji.

Bibliografia

Górniak J., Worek B., Krupnik S., *Zastosowanie podejścia badań jakościowych w ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*, PARP, Warszawa 2007.

[http://www.wwp.gov.pl/index.php?params\[section_id\]=4¶ms\[category_id\]=121](http://www.wwp.gov.pl/index.php?params[section_id]=4¶ms[category_id]=121)

Kupiec T., *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (56)/2014.

Maziarz M., Piekot T., *Jak napisać raport ewaluacyjny*, MRR, Warszawa 2010.

Maziarz M., Piekot T., *Język raportów ewaluacyjnych*, MRR, Warszawa 2010.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Zespół Krajowej Jednostki Oceny, *Ewaluacja, Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 30 maja 2007 r. z późn. zm.

Olejniczak K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.

Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Rudnicka J., *Problemy ewaluacji na przykładzie badań prowadzonych przez jednostkę ewaluacyjną RPO w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych, aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne*, praca zbiorowa, Toruń 2013.

Standardy ewaluacji, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne.

Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami, Krajowa Jednostka Oceny z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, lipiec 2008 r.

Zmniejszenie obciążeń dla beneficjentów Polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych, Fundacja IDEA Rozwoju, Warszawa 2014.

Adam Paweł Olechowski

Czy odnawialne źródła energii są szansą dla polskiej energetyki?

Do renewable energy sources constitute an opportunity for the energy sector in Poland?

Zarys treści: Polska energetyka znajduje się w sytuacji kryzysowej. Jedną z dróg wyjścia jest rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Zobowiązuje Polskę do tego także Unia Europejska. Niestety, rozwój dużej, opartej na OZE energetyki jest kosztowny. Poza tym napotyka on na bariery techniczne i geofizyczne. Rozwiązaniem jest rozwój małej energetyki odnawialnej, która nie napotyka na takie ograniczenia jak duża. W dodatku oparta na OZE mała energetyka może przyczynić się do aktywizacji gmin wiejskich i małych miast. Do jej rozwoju konieczne są jednak nie tylko stosowne technologie, lecz także rozwiązania prawne, wspomagające mechanizmy finansowe oraz wyszkolone kadry i zmiana świadomości społecznej w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, energia, mała energetyka, rozwój, małe miejscowości.

Abstract: Polish energy sector is in crisis. One way out of the situation is to develop power industry based on renewable energy sources, to which Poland is also obliged by EU. Unfortunately, the development of large power industry, based on RES is expensive. In addition, it faces technical and geophysical barriers. The solution is the development of small renewable power industry that does not run up against such limitations as the large one. In addition, small power industry, based on RES can substantially contribute to the activation of rural communities and small towns. Not only are appropriate technologies needed to its development, but also the legal solutions supporting financial mechanisms, educated workforce and change in social awareness in this field.

Keywords: renewable energy sources, energy, small power industry, development, small towns.

Wstęp

Już niedługo polska energetyka może znaleźć się w ciężkim kryzysie. Takie niezbyt optymistyczne prognozy pojawiają się m.in. w fachowym dyskursie specjalistów z zakresu energetyki. Kryzys ten jest związany nie tylko ze starzeniem się polskiej infrastruktury energetycznej, lecz również z tym, iż podstawę polskiego

bilansu energetycznego stanowi węgiel, co według niektórych ekspertów stanowi poważne zagrożenie dla środowiska naturalnego. W tym kontekście szansą dla polskiej energetyki wydaje się rozwój systemów energetycznych opartych na odnawialnych źródłach energii (OZE). Podjęcie działań w tym kierunku byłoby w dodatku zgodne z planami Komisji Europejskiej, która planuje do roku 2020 znacznie rozwinąć tego typu energetykę¹. Także w polskich dokumentach rządowych dotyczących polityki energetycznej była mowa o wzroście udziału OZE w finalnym zużyciu energii do poziomu 15% w 2020 r.² Czy jednak rozwój energetyki odnawialnej rzeczywiście będzie korzystny dla Polski, zarówno w skali całego państwa, jak i regionów, powiatów czy nawet gmin? Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy dokładnie przyjrzeć się produkcji energii w oparciu o OZE – nie tylko pod kątem bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego, lecz także w aspekcie zysków oraz strat, możliwości technicznych, zasobów wykwalifikowanych kadr, a nawet uwarunkowań społeczno-kulturowych i prawnych. Ważne jest także określenie odnawialnych źródeł energii, gdyż każde z nich ma swoje odrębne właściwości, które nie tylko warunkują efektywność wykorzystania tego źródła w danych warunkach geofizycznych, lecz również wymagają odrębnych technologii pozyskiwania z nich energii.

Tradycyjnie do OZE zalicza się: wodę, wiatr, promieniowanie słoneczne, biomasę rozpad izotopów (geotermia) oraz grawitację (spowodowane przyciąganiem księżyca pływy wód)³. Wymienione źródła już od prawieków dostarczały człowiekowi energii cieplej i mechanicznej. Z uwagi na to, iż nie wszędzie i nie zawsze wieją dostatecznie silne wiatry oraz wystarczająco długo świeci słońce, OZE nie okazały się wystarczająco efektywne pod względem energetycznym. Dlatego też w miarę rozwoju cywilizacji ludzkość zmuszona była do poszukiwania bardziej wydajnych energetycznie źródeł energii. Współczesne technologie oraz kompleksowe sposoby uzyskiwania energii pozwalają na pełniejsze wykorzystanie potencjału energetycznego OZE. Należy mieć świadomość, iż oparta na OZE energetyka nie zaspokoi w pełni potrzeb energetycznych państwa, może jednak pozytywnie wpłynąć na jego bilans energetyczny oraz obniżyć koszty uzysku energii, szczególnie w małych miejscowościach oraz

1 R. Zasuń, *Znamy propozycję Brukseli na październikowy szczyt klimatyczny*, <http://wysokienapiecie.pl/energetyka-konwencjonalna/483-znamy-propozycje-brukseli-na-pazdziernikowy-szczyt-klimatyczny> [odczyt z dn. 04.02.2015].

2 *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Warszawa 10.11.2009 s. 19, Obecnie w Ministerstwie Gospodarki trwają prace nad nową polityką energetyczną do roku 2050. Patrz www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna [odczyt z dn. 10.02.2015].

3 W.M. Lewandowski, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2007, s. 68.

ośrodkach przemysłowych (energetyka rozproszona), które dzięki OZE mogłyby nawet zaryzykować pewną niezależność energetyczną, m.in. w zakresie energii elektrycznej i ciepłej⁴. W mikroskali przydomowe, małe instalacje OZE mogą pozwolić wielu osobom obniżyć rachunki za energię. Rozwój energetyki odnawialnej na szczeblach lokalnych może także w pewnym stopniu przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia, zapewniając pracę grupie osób związanych z obsługą infrastruktury energetycznej.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie OZE do produkcji energii elektrycznej, to w Polsce najstarsze tradycje ma energetyka wodna⁵. Zasoby hydroenergetyczne Polski nie są duże, gdyż wynoszą zaledwie 13,7 TWh rocznie, z czego wykorzystanych jest jedynie 12%⁶. W województwie kujawsko-pomorskim zasoby techniczne wód (bez Wisły) szacowane są na około 22 MW mocy instalowanej, a wielkość produkcji energii elektrycznej na 192,72 GWh⁷.

Charakterystyka odnawialnych źródeł energii. Energetyka wodna

Chociaż istnieją możliwości zwiększenia mocy aktualnie istniejących dużych elektrowni wodnych, to jednak rozwój dużej energetyki wodnej może natrafić na znaczne ograniczenia związane nie tylko z potencjałem hydroenergetycznym polskich rzek i jezior. Poważną przeszkodę stanowią mogą również kwestie ekonomiczne. Nakłady inwestycyjne na budowę dużej elektrowni wodnej są bowiem dwu-, trzykrotnie wyższe w porównaniu z nakładami na elektrownie konwencjonalne⁸. W dodatku duże elektrownie wodne, chociaż stanowią zabezpieczenie przeciwpowodziowe i nie zanieczyszczają środowiska spalinami, mają niezbyt korzystny wpływ na środowisko naturalne. Między innymi dewastują one doliny rzeczne poprzez ich zatapianie oraz powodują zmiany hydrologiczne w regionie. Z tego też względu istniejąca w Unii Europejskiej ramowa dyrektywa wodna, której celem jest zapewnienie zadowolającego stanu środowiska

4 Energetyka rozproszona to małe (w Polsce o mocy znamionowej do 50–150 MW) jednostki lub obiekty wytwórcze, przyłączone bezpośrednio do sieci rozdzielczych lub zlokalizowane w sieci elektroenergetycznej odbiorcy (za urządzeniem kontrolno-rozliczeniowym) niepodlegające centralnemu planowaniu rozwoju i dysponowaniu mocą. B. Ceran, *Perspektywy wykorzystania ogniw paliwowych w energetyce rozproszonej*, [w:], P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014, t. 2, s. 105.

5 www.oze.szczecin.pl/energia-wodna.html [odczyt z dn. 11.02.2015].

6 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 87.

7 Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, *Województwo kujawsko-pomorskie – zasoby i możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii*, s. 26.

8 Ibidem, s. 90.

naturalnego na ciekach wodnych w krajach członkowskich, nakłada pewne ograniczenia na rozwój dużej energetyki wodnej⁹. W Polsce taką barierą jest program Natura 2000, który uniemożliwia praktycznie duże inwestycje hydrotechniczne na obszarach objętych ochroną¹⁰.

Ograniczenia związane z rozwojem dużej energetyki wodnej nie oznaczają jednak, iż wodę można potraktować jako mało perspektywiczne, odnawialne źródło energii. Jest wręcz przeciwnie. W przypadku Polski szansę na poprawę udziału OZE w bilansie energetycznym kraju daje rozwój małej energetyki wodnej¹¹. Według danych Towarzystwa Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych (TRMEW), całkowity, możliwy do wykorzystania przy obecnym poziomie rozwoju technologicznego potencjał tego rodzaju energetyki wynosi 11 950 GWh/rok, co mogłoby pozwolić na zaspokojenie 7% obecnego zapotrzebowania na energię elektryczną w Polsce¹². Mała energetyka wodna przyczynić się może ponadto do rozwoju gospodarki wodnej i małej retencji, obniżenia kosztów energii, a także, co nie jest bez znaczenia, powstania nowych miejsc pracy. Ważne jest, iż małe elektrownie wodne (MEW) mogą być instalowane w pobliżu małych osiedli, co zmniejsza koszty przesyłu i związane z nim straty energetyczne. W dodatku energia wodna jest o wiele stabilniejszym źródłem energii niż wiatr i promienie słoneczne, a obecne technologie pozwalają wykorzystać nawet małe spadki wód, które kiedyś były niemożliwe do wykorzystania przy produkcji energii elektrycznej. Istotne jest także to, iż MEW są zdolne do współpracy z systemem energetycznym zarówno w zakresie obciążeń podstawowych, jak i szczytowych¹³. Niestety, nie wszędzie panują korzystne warunki do realizacji małej energetyki wodnej. O warunkach lokalizacji MEW decyduje potencjał hydroenergetyczny rzeki, czyli jej hydrologia oraz możliwości uzyskania odpowiedniego spadku¹⁴. W Polsce najkorzystniejsze warunki do budowy MEW mają regiony podgórski i górski. Stosunkowo korzystnymi warunkami

9 Chodzi o Dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2000 r.

10 B. Dolata, *Polski rynek energetyki wodnej na tle hydroenergetyki krajów Unii Europejskiej*, <http://ioze.pl/energetyka-wodna/aktualnosci/polski-rynek-energetyki-wodnej-na-tle-hydroenergetyki-krajow-unii-europejskiej> [odczyt z dn. 11.02.2015].

11 Kryterium klasyfikacyjnym jest w tym przypadku moc zainstalowana, czyli suma aktywnych generatorów zainstalowanych w danej elektrowni. W Polsce przez pojęcie małej energetyki wodnej rozumie się elektrownie wodne o mocy zainstalowanej do 5 MW. Patrz: W.M. Lewandowski, op. cit., s. 91.

12 P. Dominak, *Energetyka wodna w Polsce*, www.woda.edu.pl/artykuly/energetyka_wodna_pl/ [odczyt z dn. 12.02.2015].

13 B. Dolata, op. cit.

14 Roguś, M. Pająk, *Uwarunkowania rozwoju małej energetyki wodnej*, [w:] J. Kalotka (red.), *Odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo IteE-PIB, Radom 2007, s. 101.

charakteryzuje się też region północny obejmujący tereny Pomorza, Pojezierza Mazurskiego i znaczną część Pojezierzy Pomorskich. Najbardziej niekorzystna do budowy MEW jest Nizina Mazowiecka z częścią Wielkopolski¹⁵.

Biomasa

Korzystny wpływ na zarówno na poprawę bilansu energetycznego kraju, jak i aktywizację ośrodków wiejskich może mieć wykorzystanie w charakterze odnawialnego źródła energii biomasy. Biomase stanowią podatne na rozkład biologiczny frakcje produktów, odpady i pozostałości z przemysłu rolnego (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nim gałęzi gospodarki, jak również podatne na rozkład biologiczny frakcje odpadów przemysłowych i miejskich¹⁶. Z racji swoich właściwości może być ona wykorzystana do produkcji energii elektrycznej i ciepłej oraz biopaliw (etanol i biodiesel). Szacuje się, iż w Polsce w samym rolnictwie potencjał energetyczny niewykorzystanej biomasy wynosi aż 104 PJ/a¹⁷. Biomasa jako OZE ma dużo zalet. Jest ona m.in. najmniej kapitałochłonnym odnawialnym źródłem energii, gdyż jej produkcja może praktycznie przebiegać samoistnie. W dodatku jej wykorzystanie w energetyce może przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy oraz aktywizacji ekonomicznej, przemysłowej i handlowej lokalnych społeczności wiejskich. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż ma ona zerowy bilans uwalnianego podczas jej spalania dwutlenku węgla (CO₂), a także niższą niż w przypadku paliw kopalnych emisję dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO) i tlenku węgla (CO)¹⁸.

Niestety, oprócz zalet biomasa ma również swoje wady. Przede wszystkim wprowadzenie monokultur roślin o przydatności energetycznej może przyczynić się do zmniejszenia bioróżnorodności. Kwestie ekonomiczne (produkcja biomasy zapewnia większy, trudny do uzyskania przy produkcji żywności dochód) mogą zaś przyczynić się do znacznego zmniejszenia klasycznych upraw rolnych, co z kolei może mieć niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe państwa. Nie bez znaczenia jest też kwestia skażenia gleb i środowiska przez zbyt intensywną gospodarkę rolną, zaś samo spalanie zanieczyszczonej pestycydami biomasy powoduje wydzielanie się rakotwórczych toksyn, takich

15 Ibidem, s. 100.

16 Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

17 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 324.

18 www.biomasa.org/index.php?d=artykul&kat=53&art=49 [odczyt z dn. 12.02.2015].

jak np. dioksyny i furany¹⁹. Do innych wad biomasy zaliczyć należy także: stosunkowo małą gęstość surowca, która utrudnia jego transport, magazynowanie i dozowanie, mniejszą niż w przypadku paliw kopalnych wartość energetyczną surowca, oraz fakt, iż niektóre odpady są dostępne tylko sezonowo²⁰.

Jako ciekawostkę można potraktować plany wykorzystania biomasy do produkcji wodoru, który uznawany jest za wykorzystywane w pojazdach mechanicznych paliwo przyszłości. Obecnie nie ma jeszcze kompletnych technologii przetworzenia biomasy na wodór, a sposoby jego otrzymywania na drodze pirolizy znajdują się jeszcze w fazie eksperymentalnej²¹.

Energia geotermalna

Oprócz energii wodnej i biomasy dużą szansą dla polskiej energetyki może być wykorzystanie energii geotermalnej²². Szacuje się, że baseny geotermalne zajmują około 80% powierzchni Polski²³. Najbogatsze złoża znajdują się na Podkarpaciu, ale niewiele ustępuje im też rejon Mazowsza na zachód od Warszawy²⁴. Wody geotermalne basenu kambryjskiego, które występują na obszarze województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego, wypełniają przestrzeń porową piaskowców i mają, na głębokości do 3 tys. m, temperatury od 300°C do 1200°C²⁵. Według szacunków Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN w Krakowie, potencjalne zasoby energii geotermalnej w Polsce wynoszą 32.6 mld ton paliwa umownego (t.p.u.), z czego około 7 mld t.p.u. stanowią zasoby możliwe do wydobycia²⁶.

W energetyce zasoby geotermalne mogą być wykorzystane do bezpośredniego ogrzewania budynków mieszkalnych lub obiektów przemysłowych, do ogrzewania pośredniego, jako źródło pomp ciepłych oraz do produkcji energii elektrycznej. Produkcja energii elektrycznej z zasobów geotermalnych

19 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 332.

20 www.biomasa.org/index.php?d=artykul&kat=53&art=49 [odczyt z dn. 12.02.2015].

21 J. Surygała, *Wodór jako paliwo*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2008, s. 75.

22 Przez pojęcie energii geotermalnej należy rozumieć naturalną energię wewnątrz Ziemi zakumulowaną w gruntach, skałach oraz płynach wypełniających szczeliny skalne w skorupie ziemskiej. Patrz M. Mackiewicz, *Energia geotermalna a bezpieczeństwo energetyczne Polski – ujęcie prawne*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014, t. 2, s. 295.

23 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 261.

24 Ibidem, s. 263.

25 *Geotermia w Polsce*, www.pga.org.pl/geotermia-zasoby-polskie.html [odczyt z dn.12.02.2015].

26 M. Mackiewicz, op. cit., s. 297.

odbywa się na dwa, zależne od charakteru źródła sposoby – bezpośrednim odparowaniem wody i binarny. Bezpośrednie odparowywanie wody stosowane jest w przypadku źródeł wysokotemperaturowych, gdzie gorąca para wykorzystywana jest do napędu turbin. Źródła niskotemperaturowe są zaś wykorzystywane w systemach binarnych. W systemach tych uzyskiwane ciepło służy do podgrzania znajdującej się w wymienniku ciepła substancji niskowrzącej, np. izobutanu, freonu lub mieszaniny amoniaku i wody, która wykonuje pracę w obiegach Clausiusa-Rankine’a lub Kaliny. Niewątpliwą zaletą energetyki geotermalnej są niższe niż w przypadku innych OZE koszty uzyskania energii elektrycznej i ciepłej²⁷. Generalnie jednak opłacalność energetyki geotermalnej zależy od wielu czynników, wśród których niebagatelną rolę odgrywa kwestia prawidłowego zaprojektowania mocy obiektu. Przewymiarowanie grozi bowiem wzrostem kosztów produkcji energii ciepłej. Nie bez znaczenia są również wysokie koszty odwiertów, które stanowią ponad 1/3 kosztów całej inwestycji²⁸. Z uwagi na emisję siarkowodoru (H_2S), energetyka geotermalna może mieć także niekorzystny wpływ na środowisko naturalne.

Pompy ciepłe

W energetyce ciepłej ciekawym i proekologicznym rozwiązaniem może być zastosowanie pomp ciepłych. Ich zadaniem jest bowiem przenoszenie ciepła z dolnego niskotemperaturowego źródła do górnego o temperaturze wyższej (energia ciepła przetworzona)²⁹. Innymi słowy, urządzenia te odbierają niskotemperaturowe ciepło wody, powietrza atmosferycznego albo powierzchniowych warstw gruntu. W związku z tym wyróżnia się pompy ciepłe następujących typów: 1) powietrze – woda – urządzenie pobiera ciepło do odparowania z powietrza o temperaturze do $-7^{\circ}C$ i oddaje je przez wymiennik ciepła do wodnego układu grzewczego; 2) solanka – woda – pobiera ciepło z ziemi za pomocą zamkniętej pętli glikolowej; 3) woda – woda – ten system osiąga wysokie współczynniki efektywności, ponieważ temperatura wód gruntowych jest stała w ciągu roku i waha się do od 8 do $10^{\circ}C$ (dolnym źródłem pompy są w tym przypadku specjalne studnie); 4) bezpośrednie parowanie – woda – w tym systemie odbiór ciepła z ziemi odbywa się za pośrednictwem kolektora składającego się z wypełnionych odparowującą w gruncie substancją chłodniczą rur miedzianych; 5) bezpośrednie parowanie – bezpośrednie skraplanie – odbiór

27 *Elektrownie i elektrociepłownie geotermalne*, <http://eas.itc.pw.edu.pl/?p=268> [odczyt z dn. 14.02.2015].

28 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 272.

29 Ibidem, s. 285.

ciepła następuje poprzez specjalny kolektor, a dostawa ciepła odbywa się poprzez specjalny układ podłogowy³⁰.

Pompy ciepłe mają jednak także liczne wady, do których należy m.in. ich wysoka cena. Wymagają one również stałych dostaw energii elektrycznej, gdyż bez niej pompa nie może pracować. Dlatego też, oprócz pompy ciepłej, należy mieć awaryjny system grzewczy. Poza tym efektywność pomp ciepłych jest uzależniona od temperatury dolnego i górnego źródła³¹.

Energia słoneczna

Według osób związanych ze wspierającym inwestycje w OZE Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, szczególną popularnością w latach 2007–2013 cieszyły się w Polsce instalacje fotowoltaiczne, które służą przekształcaniu energii promieni słonecznych w energię elektryczną³². W ocenie specjalistów sprawa nie wygląda aż tak optymistycznie. Co prawda, polski rynek energii słonecznej rozwija się w szybkim tempie, ale energetyka solar-na nie jest w Polsce wykorzystywana na skalę przemysłową. Większość źródeł energii słonecznej nie jest bowiem podłączona do krajowej sieci elektroenergetycznej, lecz pracuje tylko na potrzeby ich użytkowników. Z uwagi na wysokie koszty inwestycyjne (wadą systemów fotowoltaicznych nadal jest ich wysoka cena) znikomy jest też udział fotowoltaiki w całkowitej produkcji energii elektrycznej z OZE³³.

Konwersja fotowoltaiczna dokonuje się za pomocą specjalnych, zrobionych z półprzewodników ogniw słonecznych, które mogą być łączone w moduły i dalej w systemy fotowoltaiczne. Systemy te można zaś podzielić na podłączone za pomocą falowników do elektroenergetycznej sieci trójfazowej oraz autonomiczne, które bezpośrednio zasilają urządzenia prądu stałego, wykorzystując do tego energię zmagazynowaną okresowo w bateriach elektrochemicznych³⁴. Z uwagi na cykliczność oraz wrażliwość na

30 M. Wiśniewski, S. Winiarski, *Zastosowanie gruntowego wymiennika ciepła do klimatyzacji pomieszczeń*, [w:] J. Kalotka (red.), *Odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo IteE-PIB, Radom 2007, s. 148.

31 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 301.

32 M. Kołacz, *Dotacje na OZE – klucz do efektywności energetycznej?*, [w:] „Biznes i Ekologia”, nr 138–139, styczeń – luty 2015.

33 *Energia słoneczna*, <http://www.oze.pl/energia-sloneczna/energia-sloneczna,9.html> [odczyt z dn. 14.02.2015].

34 A. Rak, *Wybrane przykłady alternatywnych źródeł energii – ich realność oraz opłacalność*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, t. 2, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014, s. 459.

warunki pogodowe często łączy się ogniwa fotowoltaiczne w systemy hybrydowe wytwarzania energii elektrycznej. W skład takiego systemu wchodzi kilka różnych nośników energii, np.: promieniowanie słoneczne, wiatr, biomasa, a także przetwornice, magazyny energii (baterie, związki chemiczne) oraz układy regulacji³⁵.

Fotowoltaika nie jest jedyną metodą wykorzystania promieni słonecznych do produkcji energii elektrycznej. Oprócz niej w tym samym celu wykorzystać można technologię skoncentrowanej energii słonecznej. Pracujące na jej podstawie instalacje wychwytyją światło słoneczne za pomocą systemu specjalnych, wielkich lusterek i skupiają je w celu podgrzania znajdujących się w specjalnych zbiornikach płynów. Powstała w wyniku tego para wprawia w ruch turbiny produkujące energię elektryczną³⁶.

Tradycyjnie, tak jak przez długie wieki istnienia ludzkości, promieniowanie słoneczne wykorzystywane jest obecnie także do produkcji energii cieplnej. Współczesne technologie umożliwiające wykorzystanie promieni słonecznych do ogrzewania są już przy tym na tyle rozwinięte, że mogą być konkurencyjne wobec „klasycznych” metod grzewczych opartych, m.in. na spalaniu węgla czy drewna. Konwersja energii słonecznej w energię cieplną może dokonywać się przy użyciu termosłonecznych metod aktywnych i pasywnych. W systemach pasywnych energię słoneczną wykorzystuje się bezpośrednio do ogrzewania budynków i zapewnienia obiegu ciepła w ich wnętrzu, podgrzewania wody w zbiornikach, podgrzewania wody w zbiornikach czy suszenia drewna lub płodów rolnych. W pasywnych systemach nie dostarcza się dodatkowej energii z zewnątrz³⁷. Zastosowane w budownictwie współczesne pasywne systemy dogrzewania pozwalają zaoszczędzić nawet około 40% energii cieplnej. Są to przy tym systemy tanie, gdyż koszt ich zastosowania wynosi zaledwie około 8% ceny budynku, a poniesione nakłady zwracają się bardzo szybko³⁸.

W aktywnych niskotemperaturowych metodach przetwarzania energii promieni słonecznych na ciepło stosowane są specjalnie skonstruowane do tego celu urządzenia i instalacje. Najpopularniejszym i najtańszym z nich są kolektory słoneczne. Przy projektowaniu wykorzystujących te urządzenia instalacji należy jednak uwzględnić, oprócz sprawności kolektora, także roczne wartości nasłonecznienia (suma natężenia promieni słonecznych na danej powierzchni

35 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 313.

36 D. Yergin, *The Quest. W poszukiwaniu energii. O energii, bezpieczeństwie i definiowaniu świata na nowo*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, Warszawa 2013, s. 542.

37 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 170.

38 Ibidem, s. 180.

w danym czasie) oraz średnioroczne sumy promieniowania słonecznego (usłonecznienie)³⁹. W porównaniu z innymi państwami europejskimi Polska nie ma zbyt wysokiego nasłonecznienia. Średnie nasłonecznienie w Polsce to około 1000 kW/m² rocznie⁴⁰. Poza tym zasoby energii słonecznej w naszym kraju wykazują dużą zmienność zarówno w cyklu rocznym, jak i dobowym. Należy również mieć świadomość, iż chociaż instalacje kolektorów słonecznych są proekologicznym źródłem energii, to jednak kłopotliwa dla środowiska naturalnego może być ich utylizacja po 20 latach eksploatacji (na tyle określana jest średnia trwałość kolektorów)⁴¹.

Energia wiatrowa

Bardzo popularnym OZE jest wiatr. O popularności tego źródła energii zadeydowała nie tylko jego powszechność i dostępność, lecz również uniwersalność. Energia wiatru może być bowiem wykorzystana zarówno do produkcji energii elektrycznej, jak i do napędu środków transportu (łódzie, statki)⁴². Można ją także przekształcić w energię mechaniczną (wiatraki, pompy wiatrowe). Niestety, ma ona również swoje wady, do których niewątpliwie należą jej zmienna wydajność oraz niemożność przewidzenia wysokości produkcji nawet z dobowym wyprzedzeniem. Z tego też względu konieczne staje się stosowanie urządzeń wspomagających energetykę wiatrową, m.in. specjalnych akumulatorów energii, co z kolei ma znaczny wpływ na wzrost kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych energetyki wiatrowej.

Ciekawą metodą wspomagania energetyki wiatrowej jest metoda CAES (Compressed Air Energy Storage). Polega ona na tym, iż w okresie mniejszego zużycia energii elektrycznej, np. w nocy, generator wiatrowy napędza elektryczny kompresor, który pompuje sprężone powietrze do podziemnej kawerny, w czasie zwiększonego zapotrzebowania na energię powietrze to jest uwalniane i kierowane do napędu turbin⁴³.

Innym czynnikiem ograniczającym energetyczne wykorzystanie wiatru są warunki terenowe (ukształtowanie i pokrycie terenu). Nie bez znaczenia dla

39 Ibidem, s. 196.

40 Zasoby energii słonecznej, www.zielonaenergia.eco.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=167:zasoby-energii-sonecznej&catid=51:slonce&Itemid=214 [odczyt z dn. 17.02.2015].

41 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 205.

42 We współczesnej towarowej żegludzie morskiej pojawiają się koncepcje powrotu do napędu żaglowego. Pierwszy nowoczesny żaglowiec towarowy opracowywany jest przez irlandzką firmę B9 Shipping. www.gizmag.com/b9-shipping-cargo-sailing-ships/23059/ [odczyt z dn. 19.02.2015].

43 M. Duraczyński, *Energetyka wiatrowa a systemy CAES odpowiedzią na rosnące potrzeby energetyczne świata*, [w:] „GlobEnergia”, nr 3/2007.

rozwoju energetyki wiatrowej pozostają też kwestie ekologiczne. Wiatraki mogą bowiem zagrażać ptakom i nietoperzom. Problemem może być również tzw. syndrom turbin wiatrowych, czyli występujący u osób mieszkających w pobliżu farm wiatrowych zespół takich dolegliwości, jak: zaburzenia snu, bóle głowy, szумы w uszach, zawroty głowy⁴⁴. Duże farmy wiatrowe mogą także niekorzystnie wpływać na walory krajobrazowe regionu.

Pewnym rozwiązaniem problemów związanych z rozwojem energetyki wiatrowej mogą być małe turbiny wiatrowe. Pod względem technicznym zalicza się do nich urządzenia o mocy do 1 MW, jednak w szerszym, społecznym układzie przez pojęcie małej turbiny wiatrowej należy rozumieć urządzenie pracujące na potrzeby własne właściciela⁴⁵. Do zalet tych urządzeń należy możliwość pracy przy stosunkowo małych prędkościach wiatru, odporność na silne wiatry oraz niskie koszty inwestycyjne i produkcji energii elektrycznej. Ważny jest także czynnik, iż mogą one przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy. Poza tym nie psują krajobrazu, gdyż można je wkomponować w otoczenie, a nawet potraktować jako elementy dekoracyjne⁴⁶.

Specjalnie dla potrzeb małej energetyki wiatrowej zostało opracowanych kilka systemów umożliwiających konwersję energii wiatru w energię elektryczną. Jednym z nich jest system turbiny z dyfuzorem. Dzięki zastosowaniu w nim specjalnego dyfuzora w kształcie zwężającej się w środku rury teoretycznie można zwiększyć sprawność wytwarzającej prąd turbiny, jednocześnie obniżając granicę minimalnej prędkości wiatru. Funkcję dyfuzora mogą też pełnić odstępy pomiędzy budynkami (dla turbin o osi pionowej) oraz przelotowe otwory w budynku, ścianie lub ogrodzeniu (dla turbin o osi poziomej)⁴⁷. W innym rozwiązaniu wykorzystuje się stosowane w dużej energetyce wiatrowej rotorowe turbiny Savoniusa o skręconych śrubowo łopatach. Taka turbina może cicho i stabilnie pracować nawet przy bardzo dużych prędkościach wiatru⁴⁸.

Jeżeli chodzi o możliwość rozwoju energetyki wiatrowej, to województwo kujawsko-pomorskie ma sprzyjające ku temu warunki. Znaczna jego część znajduje się bowiem w strefie warunków korzystnych o średniorocznej pręd-

44 A. Głuchowska, *Energia wiatrowa w architekturze*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014, t. 2, s. 194.

45 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 131.

46 Ibidem, s. 132.

47 W.M. Lewandowski, op. cit., s. 133.

48 Ibidem, s. 135.

kości wiatru 3–4 m/s. W południowej części województwa panują zaś warunki bardzo korzystne o średniorocznej prędkości wiatru 4–6 m/s⁴⁹.

Uwarunkowania prawne i ekonomiczne

Dla rozwoju opartej na OZE energetyki nie mniej ważne od kwestii technicznych i geofizycznych są także uwarunkowania prawne i ekonomiczne. W układzie prawnym uwzględnić należy przy tym również rozporządzenia i dyrektywy Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem. Z unijnych dyrektyw o rozwoju opartej na OZE energetyki traktuje Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 kwietnia 2009 r. Innym ważnym dla OZE dokumentem unijnym jest Postanowienie Szczytu Rady Europejskiej z 9 marca 2007 r. przyjmujące w polityce energetycznej państw UE regulę 3 x 20% + 10% (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, 20% udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, 20% oszczędności energii i 10% udziału biopaliw w bilansie paliw transportowych)⁵⁰. Wśród najważniejszych krajowych aktów prawnych o energetyce odnawialnej mowa jest m.in. w ustawie Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r. z późn. zm., ustawie Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. z późn. zm. oraz Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27 marca 2003 r. Kwestie zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii dotyczą m.in. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dn. 9 grudnia 2004 r. i 14 sierpnia 2007 r. oraz Ministra Środowiska z 2 czerwca 2010 r. Dla rozwoju opartej na OZE energetyki ważne jest, iż w dniu 20 lutego 2015 r. Sejm bezwzględną większością głosów przyjął Ustawę o odnawialnych źródłach energii⁵¹. Związane z nią prace legislacyjne ciągnęły się od 2011 r.⁵² Interesujący jest fakt, iż od niedawna ustawa o OZE znajduje się także w prawie niemieckim⁵³.

Przeszkodą w rozwoju opartej na OZE energetyki mogą być kwestie ekonomiczne. Jak już wspomniano, wykorzystujące OZE systemy energetyczne nie należą do tanich. W dużej mierze oparte są one bowiem o technologie, które dopiero wchodzą na rynek. Nakłady inwestycyjne zwiększa także brak

49 *Województwo kujawsko-pomorskie – zasoby...*, op. cit., s. 32.

50 K. Zaręba, *Uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce*, Raport Prezydenta Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój” w dokumentach PIGE „Ekorozwój”.

51 <http://odnawialneźrodlaenergii.pl/oze-aktualnosci/item/1588-kancelaria-prezydenta-rp-nie-ma-jeszcze-decyzji-ws-ustawy-o-oze> [odczyt z dn.11.03.2015].

52 *Energetyka wiatrowa w Polsce – raport TPA Horwath* z listopada 2014 r., s. 18.

53 Chodzi o „Erneuerbare – Energien – Wärmegesetz”, wydane w dn. 7 sierpnia 2008 r., weszło w życie w dn. 1 stycznia 2009 r.

odpowiedniej infrastruktury technicznej, np. przyłączy do sieci. Nie bez znaczenia jest też sytuacja, iż zainteresowani OZE mali inwestorzy, np. samorządy lub małe przedsiębiorstwa mogą mieć stosunkowo niską zdolność kredytową. W dodatku banki raczej niezbyt chętnie finansują niewielkie projekty, w których małe zyski związane są z wysokimi kosztami administracyjnymi. Dlatego też wypracowane zostały dostosowane do specyfiki energetyki odnawialnej mechanizmy finansowania i zachęty dla inwestorów. Jeżeli chodzi o finansowanie, to odbywać się ono może na dwa sposoby – „z góry”, tj. na początku inwestycji oraz już w trakcie eksploatacji wybudowanego obiektu, np. poprzez dopłaty do cen sprzedawanej energii. W ocenie ekspertów najbardziej skutecznym sposobem jest wsparcie finansowe na początku inwestycji⁵⁴.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, iż z uwagi na ograniczenia geofizyczne, techniczne i ekonomiczne oparta na OZE energetyka nie jest w stanie szybko samodzielnie pokryć zapotrzebowania na energię naszego kraju. Nie oznacza to jednak, iż nie należy jej rozwijać. Umiejętnie rozwijana, np. w formie małej energetyki, może bowiem nie tylko korzystnie wpłynąć na środowisko naturalne, lecz również przyczynić się do oszczędności finansowych oraz rozwoju i pewnej autonomii energetycznej małych ośrodków i gmin. Rozszerzenie udziału OZE w bilansie energetycznym kraju może także zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne państwa. W takim układzie energetyka odnawialna jest nie tylko szansą dla polskiej energetyki, ale również dla sytuacji Polski. Dzięki niej Polacy będą mogli bowiem nie tylko oddychać czystym powietrzem, ale również mieć zapewnione regularne dostawy energii po stosunkowo niskiej cenie.

Bibliografia

Ceran B., *Perspektywy wykorzystania ogniw paliwowych w energetyce rozproszonej*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, t. 2, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014.

Dolata B., *Polski rynek energetyki wodnej na tle hydroenergetyki krajów Unii Europejskiej*, <http://ioze.pl/energetyka-wodna/aktualnosci/polski-rynek-energetyki-wodnej-na-tle-hydroenergetyki-krajow-unii-europejskiej>.

⁵⁴ *Ekonomiczne i prawne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce*, Raport Europejskiego Centrum Energii Odnawialnej Instytut Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa, Warszawa – marzec 2000, s. 62.

Dominak P., *Energetyka wodna w Polsce*, www.woda.edu.pl/artykuly/energetyka_wodna_pl/.

Duraczyński M., *Energetyka wiatrowa a systemy CAES odpowiedzią na rosnące potrzeby energetyczne świata*, [w:] „GlobEnergia”, nr 3/2007.

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2000 r.

Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

Ekonomiczne i prawne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce, Raport Europejskiego Centrum Energii Odnawialnej Instytut Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa, Warszawa – marzec 2000.

Elektrownie i elektrociepłownie geotermalne, <http://eas.itc.pw.edu.pl/?p=268>.

Energetyka wiatrowa w Polsce – raport TPA Horwath z listopada 2014 r.

Energia słoneczna, <http://www.oze.pl/energia-sloneczna/energia-sloneczna,9.html>.

Geotermia w Polsce, www.pga.org.pl/geotermia-zasoby-polskie.html.

Głuchowska A., *Energia wiatrowa w architekturze*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, t. 2, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014.

<http://odnawialnezrodlaenergii.pl/oze-aktualnosci/item/1588-kancelaria-prezydenta-rp-nie-ma-jeszcze-decyzji-ws-ustawy-o-oze>

Kończak M., *Dotacje na OZE – klucz do efektywności energetycznej?*, [w:] „Biznes i Ekologia”, nr 138–139, styczeń – luty 2015.

Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, *Województwo kujawsko-pomorskie – zasoby i możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii*.

Lewandowski W.M., *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2007.

Mackiewicz M., *Energia geotermalna a bezpieczeństwo energetyczne Polski – ujęcie prawne*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, t. 2, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Warszawa, 10 listopada 2009 r.

Rak A., *Wybrane przykłady alternatywnych źródeł energii – ich realność oraz opłacalność*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość*, t. 2, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2014.

Roguś P., Pająk M., *Uwarunkowania rozwoju małej energetyki wodnej*, [w:] J. Kalotka (red.), *Odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo IteE-PIB, Radom 2007.

Surygała J., *Wodór jako paliwo*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2008.

Wiśniewski M., Winiarski S., *Zastosowanie gruntowego wymiennika ciepła do klimatyzacji pomieszczeń*, [w:] J. Kalotka (red.), *Odnawialne źródła energii*, Wydawnictwo IteE-PIB, Radom 2007.

www.biomasa.org/index.php?d=artykul&kat=53&art=49

www.gizmag.com/b9-shipping-cargo-sailing-ships/23059/

www.oze.szczecin.pl/energia-wodna.html

Yergin D., *The Quest. W poszukiwaniu energii. O energii, bezpieczeństwie i definiowaniu świata na nowo*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, Warszawa 2013.

Zaręba K., *Uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce*, Raport Prezydenta Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój” w dokumentach PIGE „Ekorozwój”.

Zasoby energii słonecznej, www.zielonaenergia.eco.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=167:zasoby-energii-sonecznej&catid=51:slonce&Itemid=214.

Zasuń R., *Znamy propozycję Brukseli na październikowy szczyt klimatyczny*, <http://wysokienapiecie.pl/energetyka-konwencjonalna/483-znamy-propozycje-brukseli-na-pazdziernikowy-szczyt-klimatyczny>.

Edyta Monika Płaskonka-Pruszk

Kontrakt terytorialny jako nowoczesny instrument polityki rozwoju przy wykorzystaniu studium przypadku w teorii gier

The Territorial Contract as a modern instrument of development policy, using a case study in game theory

Zarys treści: Konieczność ustanowienia nowych zasad polityki rozwoju, zwiększających jej efektywność zrodziła potrzebę stworzenia nowoczesnego narzędzia polityki rozwoju. Jedną z istotniejszych zasad nowej polityki rozwoju jest zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego, czyli integracji i komplementarności działań podmiotów publicznych poszczególnych szczebli wobec różnego typu terytoriów. Kontrakt terytorialny jako umowa między rządem i samorządem, a także jej funkcje i sposób wypracowania poprzez negocjacje świadczą o nowatorstwie w polityce rozwoju. Pierwsza edycja kontraktów terytorialnych, dotycząca wyłącznie województw, zakładała charakter pilotażu. Artykuł odnosi się do doświadczeń samorządów z realizacji tego regionalnego eksperymentu w kontekście założeń teorii gier.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju, kontrakt terytorialny, teoria gier, model gry przetargu (rokoowań), negocjacje.

Abstract: The need to establish new principles of development policy, increasing its effectiveness brought about the need to create a new modern tools of development policy. One of the most important principles of the new development policy is the principle of an integrated territorial approach, namely the integration and complementarity of the activities of public entities of the different levels to different types of territories. The territorial contract as a contract between the government and local authorities, as well as its functions and way to develop through negotiations prove novelty in development policy. The first edition of territorial contracts for the provinces is a trial version. Article refers to the experience of local authorities with the implementation of this regional experiment in the context of the principles of game theory.

Keywords: development policy, territorial contract, game theory, tender game model (bargaining), negotiations.

Wstęp

Prace nad pierwszą pilotażową edycją kontraktów terytorialnych we wszystkich szesnastu regionach rozpoczęły się jesienią 2012 r. – wówczas jeszcze według dokumentu „Kontrakt terytorialny. W kierunku negocyjnego system programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014–2020” (dalej: Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego) wypracowanego ostatecznie 9 listopada 2012 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego¹ (dalej: MRR).

Punktem kulminacyjnym przygotowań do negocjacji kontraktu terytorialnego były spotkania negocjacyjne między 10 a 19 września 2014 r.

Okres pomiędzy tymi wydarzeniami, poza wymianą roboczej korespondencji, obfitował w dość regularne spotkania przedstawicieli Ministerstwa do spraw Rozwoju Regionalnego z przedstawicielami strony samorządowej. Najwięcej emocji po stronie samorządowej budziło kompletowanie listy propozycji przedsięwzięć priorytetowych do mandatu/stanowiska negocyjnego². W 2013 r. część regionów³, oprócz współpracy z partnerami, zwłaszcza miastami wojewódzkimi, zdecydowała się bez wymogu ustawowego na bardzo szeroko uspołeczniony proces konsultacji społecznych listy projektów przedsięwzięć priorytetowych do kontraktu terytorialnego.

Gwałtowne przyspieszenie prac nad kontraktami terytorialnymi dla wszystkich szesnastu regionów nastąpiło z inicjatywy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na przełomie sierpnia i września 2014 r., w wyniku czego dwanaście województw w okresie od 25 września do 14 listopada 2014 r. zawarło pierwsze wersje kontraktów terytorialnych dla swoich regionów. Dziesięć z nich podpisano tuż przed wyborami samorządowymi, które odbyły się 16 listopada 2014 r.

Idea negocjacji (rokowań) nie jest niczym nowym dla podejmowania decyzji politycznych. Pertraktacje to sztuka prowadzenia wojny (na słowa) przez państwa, partie polityczne i pojedynczych polityków. Doskonale ten stan oddają cytaty ze *Sztuki wojny* Sun Zi: „Jeśli nie znasz planów swoich rywali, nie

1 Od dnia 27 listopada 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w wyniku połączenia z Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniło nazwę na Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MIR).

2 Zmiana Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 277, poz. 1658 z późn. zm.) wprowadziła ostatecznie sformułowanie „stanowisko dotyczące zakresu i treści kontraktu terytorialnego” w miejsce używanego „mandatu negocyjnego”, wprowadzonego przez *Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego*.

3 Były to województwa: kujawsko-pomorskie, małopolskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, pomorskie i śląskie. Ponadto wielkopolskie zbierało propozycje projektów o strategicznym znaczeniu dla rozwoju Wielkopolski, a podkarpackie dla rozwoju Podkarpacia.

stworzysz dobrych przymierzy” oraz: „Jeśli znasz siebie i swego wroga, przetrwasz pomyślnie sto bitew. Jeśli nie poznasz swego wroga, lecz poznasz siebie, jedną bitwę wygrasz, a drugą przegrasz. Jeśli nie znasz ni siebie, ni wroga, każda potyczka będzie dla Ciebie zagrożeniem”.

Swój matematyczny punkt widzenia na temat rokowań posiada również teoria gier. Ta metoda analizy dostarcza sposobów interpretacji podejmowania decyzji, za co w 1994 r. Nagrody Nobla otrzymali trzej uczeni: John Nash, John Harsanyi oraz Reinhard Selen.

Niniejszy artykuł przedstawia autorskie spojrzenie na doświadczenia z procesu negocjacji kontraktu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego w odniesieniu do założeń teorii gier.

Charakterystyka nowej polityki rozwoju oraz kontraktu terytorialnego

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (dalej: KSRR)⁴ wprowadziła szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiąganie celów określonych w stosunku do terytoriów (regionów). Przyjęcie KSRR dało podstawy nowym zasadom polityki rozwoju, głównie za sprawą szerszego niż dotychczas rozumienia polityki regionalnej. Wprowadzenie zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie obejmuje zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji. Dalsze wzmocnienie roli samorządów wojewódzkich w osiąganiu celów rozwojowych kraju jest komplementarne do modyfikacji sposobu udziału w nich innych podmiotów publicznych. W konsekwencji nowa polityka regionalna rozumiana jest „jako interwencja publiczna realizująca cele rozwojowe kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie, a których głównym poziomem planowania i realizacji pozostaje układ regionalny. Szczegółowe propozycje rozwiązań dotyczą przede wszystkim⁵:

- odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne mierzone na poziomie regionów na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągania celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności;

4 „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie” została przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. W dokumencie tym określone zostały: cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, określono też nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej, a także zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty.

5 http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx [dostęp: 25.11.2014 r.].

- odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki (ze wspólnymi celami) określającej cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów publicznych;
- stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju;
- większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszarach strategicznej interwencji);
- wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny z celami polityki regionalnej określonych dla poszczególnych terytoriów;
- wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego;
- zwiększenia efektywności polityki regionalnej, m.in. przez szerokie zastosowanie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych jako nagrody opartej na realizacji założonych wskaźników rzeczowych;
- przemodelowania systemu finansowania polityki regionalnej przez oparcie go na wieloletnim planie finansowym i kontraktach terytorialnych.

Dla wdrożenia zasad nowej polityki rozwoju zintegrowanego podejścia terytorialnego (tj. integracji i komplementarności działań podmiotów publicznych różnych szczebli wobec różnego typu terytoriów) koniecznymi stały się⁶:

- reorganizacja systemu planowania na wszystkich poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym i lokalnym) w kierunku ścisłego powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z przestrzennym;
- uwzględnienie wymiaru terytorialnego w realizacji wszystkich polityk publicznych;

⁶ *Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego*, s. 3.

- wprowadzenie trwałych mechanizmów koordynacyjnych pomiędzy politykami horyzontalnymi oraz pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania;
- wzmocnienie partnerstwa przy realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie;
- przeformułowanie roli różnych instytucji publicznych (i relacji pomiędzy nimi) w zakresie programowania rozwoju i jej wdrażania;
- systematyczna i racjonalna (także w czasie) przebudowa systemu finansowania polityki rozwoju.

Do realizacji powyższych warunków, za jeden z instrumentów poprawy efektywności polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, został wskazany kontrakt terytorialny obok takich działań i narzędzi, jak: poświęcenie większej uwagi i miejsca poszczególnym terytoriom – regionom oraz miastom w dokumentach strategicznych rządu, wprowadzenie zmian kompetencyjnych na poziomie krajowym, racjonalizacja systemu finansowania polityki rozwoju poprzez lepsze ukierunkowanie terytorialne środków publicznych (proces „terytorializacji”), wzmocnienie debaty strategicznej (KFT i RFT⁷) i systemu monitoringu terytorialnego (KOT i ROT-y⁸)⁹.

Kontrakt terytorialny jako nowy instrument stanowi umowę cywilno-prawną między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a danym samorządem województwa, reprezentowanym przez jego zarząd. Z dniem 8 kwietnia 2014 r. kontrakt terytorialny uzyskał swoje umocowanie prawne w art. 14m–14r w wyniku nowelizacji Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 277, poz. 1658 z późn. zm.) (dalej: uzppr).

Wprowadzenie do systemu realizacji polityk publicznych w Polsce kontaktu terytorialnego z jednej strony wzmacnia koordynację działań podejmo-

7 Krajowe Forum Terytorialne (KFT) zostało powołane na szczeblu krajowym. Jego strategiczno-dyskusyjny charakter odnosi się do identyfikacji podstawowych problemów systemowych, które wpływają na zakłócanie osiągania strategicznych celów interwencji polityk rozwoju. Natomiast Regionalne Fora Terytorialne (RFT) mogą być powoływane przez poszczególne zarządy województw. KFT i RFT stanowią platformę wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji, stymulującą strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym.

8 Krajowe Obserwatorium Terytorialne (KOT) oraz regionalne obserwatoria terytorialne w poszczególnych województwach (ROT-y) są nowymi instytucjami w systemie realizacji polityki regionalnej, wprowadzonymi zgodnie z zapisami KSRR. KOT i ROT-y tworzą system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny.

9 *Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego*, MRR, 9 listopada 2012 r., s. 4.

wanych na różnych poziomach zarządzania, a z drugiej wprowadza mechanizm kontraktu terytorialnego, który umożliwia przypisanie źródeł finansowania do wspólnie uzgodnionych do realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do określonego terytorium. W konsekwencji mechanizm kontraktu terytorialnego służy do uzgadniania kluczowych interwencji funduszy Wspólnotowych Ram Strategicznych (WRS¹⁰) oraz powiązanych z nimi wybranych środków krajowych, w tym innych niż przeznaczone na współfinansowanie inwestycji unijnych, a przeznaczonych na inwestycje w wyodrębnionych terytoriach (regionach).

Cechy i funkcje kontraktu terytorialnego należy przedstawić jako¹¹:

mechanizm zapewniania koncentracji tematycznej i geograficznej – uważa administracji publicznej oraz znajdujących się w jej gestii środków finansowych ogranicza się do kilku wybranych:

- celów tematycznych:
 - innowacyjność i przedsiębiorczość,
 - transport,
 - środowisko,
 - energetyka,
 - rewitalizacja,
 - edukacja i rynek pracy,
 - wykluczenie społeczne,
- działań w układzie geograficznym, przede wszystkim w Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI) państwa określonych w KSRR:
 - Polska wschodnia;
 - miasta wojewódzkie i obszary funkcjonalne;
 - miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji;
 - obszary, w szczególności wiejskie, o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju;

10 Wspólnotowe Ramy Strategiczne to dokument, który przekłada cele strategiczne, priorytety i działania flagowe Strategii Europa 2020 w cele inwestycyjne. Ustala on ramy wspólnego zarządzania programami na lata 2014–2020. Finansowanie z WRS obejmuje w latach 2014–2020 fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

11 *Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego*, MRR, 9 listopada 2012 r., s. 5-7.

- obszary przygraniczne;
- inne obszary interwencji w układzie terytorialnym.

Kontraktem mogą zostać objęte także inne dziedziny, czy też dodatkowe obszary interwencji w układzie geograficznym dla osiągnięcia uzgodnionych celów rozwojowych dla danego obszaru tematycznego w wyniku negocjacji strony rządowej i samorządowej;

instrument zwiększania efektywności polityk publicznych – negocjacyjne ustalanie katalogu przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez różne podmioty i wspomagających osiągnięcie wspólnie uzgodnionego celu rozwojowego dla danego terytorium sprzyja koncentracji środków finansowych ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnych rezultatów, a nie szybkiego ich wydatkowania czy powielania działań rozwojowych;

element uzgadniania interwencji polityki spójności 2014–2020 – zapewnienie zintegrowanego i komplementarnego wsparcia w ramach programów operacyjnych na różnych poziomach zarządzania oraz lepsza koordynacja zaprogramowanych działań publicznych finansowanych ze środków UE (oraz towarzyszącego im publicznego współfinansowania krajowego) z działaniami rozwojowymi finansowanymi z budżetu państwa;

instrument krajowej polityki rozwoju – dający możliwość zawierania zobowiązań między różnymi podmiotami publicznymi¹²; stanowi narzędzie dla uzgadniania wybranych priorytetów rozwojowych (wynikających z krajowych dokumentów strategicznych i strategii rozwoju województw), które to priorytety będą wspierane łącznie przez rząd i samorząd oraz w sposób skoordynowany wdrażane w ramach regionalnych i krajowych programów operacyjnych oraz działań i instrumentów wspieranych środkami krajowymi w celu realizacji polityki spójności 2014–2020.

Minimalny zakres treści kontraktu został określony w art. 14p ust. 1 uzppr i obejmuje następujące informacje: 1) województwo, którego dotyczy; 2) cele przewidziane do realizacji na terenie danego województwa; 3) przedsięwzięcia priorytetowe i warunki ich realizacji, zgodne z celami wynikającymi odpowiednio ze strategii rozwoju; 4) okres realizacji przedsię-

12 Por. art. 14 q ust. 1 i 2 uzppr. Realizację kontraktu terytorialnego koordynuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a ze strony samorządowej właściwy zarząd województwa [ust. 1]. W celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego zarząd województwa zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem [ust. 2].

wzięć priorytetowych; 5) oczekiwane rezultaty przedsięwzięć priorytetowych; 6) źródła jego finansowania; 7) zakres i tryb sprawozdawczości z jego realizacji; 8) sposób wykonywania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad jego realizacją; 9) sposób i warunki weryfikacji realizacji przedsięwzięć priorytetowych; 10) warunki jego zmian; 11) warunki i sposób jego rozwiązania.

Negocjacje kontraktu terytorialnego jako studium przypadku w teorii gier

Z.J. Pietraś uważa, że teorię gier najogólniej „należy rozumieć jako zbiór matematycznych modeli rozwiązywania sytuacji (konfliktów), w których splatają się sprzeczne interesy ośrodków decyzyjnych. Zakłada się, że celem tych podmiotów nie jest wyeliminowanie drugiej strony, każda ze stron zna swoje hierarchie preferencji, hierarchie preferencji drugiej strony oraz wyniki, a uczestnicy gry działają racjonalnie, to znaczy dążą do maksymalizacji spodziewanej użyteczności, a więc do maksymalnej realizacji swoich celów”¹³. W zależności od wybranej strategii postępowania przez każdego z graczy, każdy z nich otrzymuje wypłatę w jednostkach użyteczności. Zależnie od gry, jednostki te mogą odnosić się do pieniędzy, wzrostu szansy na przekazanie własnych genów, uniknięcia kary, czy też innych pożądaných w danym konflikcie wartości, z czystą satysfakcją łącznie. Dlatego też wynikiem gry przyporządkowuje się pewne wartości liczbowe – wypłaty z gry. Uszeregowanie wypłat z gry odzwierciedla hierarchię preferencji gracza.

W praktyce możliwość pełnego zastosowania teorii gier do analizy procesu podejmowania decyzji politycznych są w zasadzie ograniczone. Matematycznie sformułowane założenia wstępne pozostają prawie niemożliwe do spełnienia w przypadku stosunków politycznych. Niemniej, jak zauważa Z.J. Pietraś, „teoria gier wnosi wiele interesujących spostrzeżeń i założeń, a więc należy wykorzystywać ją w zakresie, w jakim to jest możliwe, to znaczy przez analogię, a także rozwijać ją tak, aby jak najbardziej pasowała do analizy politycznej”¹⁴.

Możliwości wyjaśnienia decyzji politycznych za pomocą teorii gier, tj. matematycznego sformalizowania, napotyka trudności ze względu na brak ścisłego sformalizowania stosunków politycznych w następujących obszarach założeń teorii gier: uczestnicy, interesy, sprzeczność interesów, strategie, wyniki, działania, zasady, racjonalność.

13 Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Podyplomowe Studium Konstytucjonalizmu, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 19.

14 Z.J. Pietraś, op. cit., s. 28.

1. *Uczestnicy* – do zainicjowania gry wystarczy przynajmniej dwóch stron pozostających ze sobą w jakichś interakcjach. Niemniej często zdarza się, że jeden gracz polityczny może nie wiedzieć, ilu ma przeciwników, a ilu koalicjantów. Nigdy nie jest się w stanie dokładnie określić w polityce, jakie inne podmioty polityczne podzielają jego opinię na dany temat oraz które z nich zdecydują się na podjęcie działań hamujących jego poczynania. Ponadto nigdy też nie udaje się wyizolować jakichś stosunków bilateralnych od wpływów środowiska politycznego, które formalnie nie uczestniczy w grze.

W przypadku kontraktu terytorialnego dla województwa kujawsko-pomorskiego oficjalnymi, ustawowymi graczami jest strona rządowa, reprezentowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz strona samorządowa, reprezentowana przez zarząd województwa kujawsko-pomorskiego. Województwo kujawsko-pomorskie w czasie negocjacji posiadało piętnastu konkurentów – pozostałe województwa, które konkurowały o (ograniczone) środki pieniężne z poziomu krajowego z różnych obszarów tematycznych, głównie inwestycji drogowych. Za przejaw współpracy można przedstawić postawę województwa pomorskiego, które swoje projekty przedsięwzięć priorytetowych omówiło na spotkaniach bilateralnych z sąsiednimi województwami (z województwem kujawsko-pomorskim w kwietniu 2014 r.). Wynikiem tych spotkań było uzupełnienie uzasadnień propozycji przedsięwzięć priorytetowych w projektach stanowisk dotyczących kontraktów terytorialnych. W czasie negocjacji kontraktów terytorialnych z rządem (a właściwie przedsięwzięć priorytetowych objętych kontraktem) oficjalnych koalicji między województwami nie było. Każde z województw miało osobne spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w okresie od 10 do 19 września 2014 r.

Natomiast przykładem działań hamujących proces wieńczenia negocjacji i podpisania kontraktu terytorialnego z jednoczesnym wpływem środowiska politycznego, które formalnie nie powinno uczestniczyć w grze zwanej negocjacjami kontraktu terytorialnego dla województwa kujawsko-pomorskiego, było zaangażowanie resortów bezpośrednio niezaangażowanych w prace nad kontraktem. Możliwość wykorzystania politycznych koneksji i regionalnych loby istniała podczas formalno-prawnego procesu konstytuowania umowy kontraktu terytorialnego na Radzie Ministrów poprzez ministrów pochodzących z danego regionu. Na przykład z województwa kujawsko-pomorskiego swój polityczny rodowód wywodziła ówczesna pani Minister Spraw Wewnętrznych. Zdjęcie w przeciągu jednego dnia z obrad Rady Ministrów uchwały zatwierdzającej wynegocjowany kontrakt terytorialny z jednej strony pozwoliło na zmianę

uszeregowania warunkowych przedsięwzięć priorytetowych województwa¹⁵, a z drugiej opóźniło o tydzień podpisanie kontraktu terytorialnego, co miało miejsce na parę dni przed wyborami samorządowymi.

Prace rządu czasami kolidowały z ideą negocjacji kontraktów, gdy jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji i wydaniem oficjalnych stanowisk rząd zapewnia o przeprowadzeniu w najbliższym czasie inwestycji, która ma wpływ na pozycję negocjacyjną dwóch samorządów. Tak było w przypadku dróg ekspresowych S6 i S10. Są one w przebiegu łączącym stolicę województw z Warszawą konkurencyjne względem siebie w układzie wschód-zachód. Wprowadzenie S6 do *Programu budowy dróg krajowych na lata 2011–2015* jeszcze na początku sierpnia 2014 r. i w tym samym miesiącu ogłoszenie przetargów na odcinek Szczecin-Koszalin¹⁶ było korzystną inwestycją dla województwa zachodniopomorskiego, ale dla województwa kujawsko-pomorskiego mogło zmniejszyć prawdopodobieństwo rozpoczęcia realizacji drogi łączącej m.in. dwie stolice regionu. Podobnie inwestycje w drogę ekspresową S7, konkurencyjną dla A1, która jest dla mieszkańców w Warszawie „za daleko” na zachód od terenów wypoczynkowych zlokalizowanych na Warmii i Mazurach.

Kolejnym przykładem wpływu środowiska politycznego na przebieg przygotowań do negocjacji kontraktu terytorialnego miały również wpływ: rekonstrukcja rządu Donalda Tuska¹⁷ (listopad 2013 r.), wybory do Parlamentu Europejskiego (maj 2013 r.)¹⁸, wybór Premiera Donalda Tuska na Przewodniczącą Rady Europejskiej (sierpień 2014 r.)¹⁹, oraz wybór Minister Infrastruktury i Rozwoju Elżbiety Bieńkowskiej na Komisarza Europejskiego

15 Podpisano wówczas Aneks nr 2 do protokołu ze spotkania negocjacyjnego. Natomiast przy wylaniu przedsięwzięć priorytetowych od początku prowadzenia spraw dotyczących kontraktu terytorialnego trwała współpraca Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z partnerami. Kalendarium prac nad dokumentem z uwzględnieniem udziału przedstawicieli władz Bydgoszczy, dostępne jest na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego: http://www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=28001&Itemid=797 [dostęp: 09.12.2014 r.].

16 Artykuł prasowy: http://budownictwo.wnp.pl/gddkia-oglosila-przetargi-na-budowe-53-km-drogi-s6,232423_1_0_0.html [dostęp: 10.12.2014 r.]

17 Rekonstrukcja rządu objęła siedem z osiemnastu ministerstw, spowodowała zmianę na stanowisku wicepremiera oraz ministra finansów. Z punktu widzenia samorządu i prac nad kontraktem istotne były zmiany na stanowiskach ministrów: nauki i szkolnictwa wyższego (Lena Kolarska-Bobińska zastąpiła Barbarę Kudrycką), środowiska (Maciej Grabowski zastąpił Marcina Koreleca), edukacji (Joanna Kluzik-Rostkowska zastąpiła Krystynę Szumilas), sportu (Andrzej Biernat zastąpił Joannę Muchę), finansów (Mateusz Szczurek zastąpił Jana Vincenta Rostowskiego) oraz awans Minister Elżbiety Bieńkowskiej na funkcję Wicepremiera.

18 Do Parlamentu Europejskiego przeszedł Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Bogdan Zdrojewski. Jego miejsce zajęła Małgorzata Omilanowska.

19 Funkcję Prezesa Rady Ministrów przejęła Ewa Kopacz.

ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (sierpień 2014 r.)²⁰. Powyższe wydarzenia skutkowały zmianami kadrowymi zarówno na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, jak i poszczególnych ministrów, zaangażowanych w prace nad kontraktem terytorialnym. Nowe osoby na stanowiskach decyzyjnych zawsze wprowadzają pewne zmiany w kulturze organizacyjnej instytucji. W przypadku kontraktu terytorialnego spowodowały również zaburzenie rytmu pracy i harmonogramu dotychczas prowadzonej współpracy z samorządami i partnerami.

2. *Interesy* – uczestnicy powinni posiadać obiektywnie istniejące interesy polityczne i dobrze znać zarówno interesy własne, jak też interesy drugiej strony. Jednakże uczestnicy gry politycznej nie zawsze są w stanie w pełni zrozumieć obiektywne interesy własne, ponieważ zawsze pojawia się z różną siłą problem „fałszywej świadomości”. Jeszcze trudniej jest określić dokładnie interesy innych uczestników gry.

Posiadanie zbioru obiektywnych interesów strony rządowej oraz strony samorządowej w postaci Stanowisk dotyczących kontraktu terytorialnego każdej ze stron reguluje art. 14m oraz 14n uzppr.

Świadomość interesów własnych rządu musiała objawić się we współpracy Ministerstwa ds. Rozwoju Regionalnego z pozostałymi ministerstwami. Jedną z zastosowanych metod ściślejszej współpracy była integracja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i przekształcenie obu resortów w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Natomiast z obserwacji strony samorządowej wynikało, że strona rządowa nie miała wyraźnych stanowisk względem regionów, a jeden głos najtrudniej było wypracować MIR z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie celu tematycznego pierwszego – wzmocnienia badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, a dokładnie priorytetu inwestycyjnego 1a (udoskonalanie infrastruktury B+R) oraz 1b (promowanie inwestycji przedsiębiorstw w B+R).

3. *Sprzeczność interesów* – teoria gier nie interesuje się przyczynami powstania sprzeczności interesów. Zakłada jedynie istnienie obiektywnej lub tylko subiektywnej sprzeczności interesów.

Natomiast w rzeczywistych „grach politycznych” zakres sprzeczności i zgodności interesów stron na ogół jest przez nie odmiennie interpretowany. Tym samym, dana sytuacja decyzyjna może być interpretowana jako kooperacyjna przez jedną grupę decyzyjną, a jako w pełni konfliktowa przez drugą stronę. Istotne jest, że tak subiektywne oceny wydatnie wpływają na działania podejmowane przez obie strony.

20 W rządzie Ewy Kopacz resort ten przypadł Marii Wasiak.

Przykładem takiej sytuacji jest widoczny w mediach konflikt interesów między lokalnymi politykami z Bydgoszczy i Torunia. Geneza antagonizmów między miastami ma długą historię, co wiadomo, nie jest przedmiotem rozważań w teorii gier, ale ma wpływ na współpracę przy tworzeniu stanowiska samorządowego, przebiegu negocjacji kontraktu i realizacji innych instrumentów polityki terytorialnej w perspektywie 2014–2020. Politycy z bydgoskiego ratusza, zamiast współpracować we wspólnym interesie, zmieniali jednostronnie wspólne ustalenia lub starali się dyktować swoje warunki innym partnerom. Za jeden z przykładów może posłużyć proces tworzenia podstaw obszaru Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) wojewódzkiego.

4. *Strategie* – uczestnicy winni znać zarówno swoje strategie działania, które znajdują się w ich możliwościach wykorzystania, jak i strategie innych uczestników. Na ogół przyjmuje się, że strategie (plany działania przyjęte przez poszczególnych graczy) objawiają się przede wszystkim w dwóch strategiach: pokojowej (P) oraz wojennej (W). Możliwe jest oczywiście posługiwanie się strategiami pośrednimi pomiędzy P i W lub przemienne ich stosowanie. Ponadto w teorii gier uczestnicy gry mają do dyspozycji skończoną liczbę strategii. Praktyka polityczna różni się tym, że zbiory strategii uczestników gry są w zasadzie nieograniczone, ponadto mogą być ukrywane lub ulegać zmianie w trakcie interakcji, wprowadzając nowy zbiór strategii, co również jest sprzeczne z założeniami teorii gier. Ponadto w grze politycznej na ogół bardzo trudno jest sformalizować strategię drugiej strony, chociażby dlatego, że stosunki między partiami politycznymi, które z reguły przecież mają różne programy, budowane są na odmiennych systemach wartości.

W przypadku kontraktu terytorialnego, generalnie obie strony przyjęły strategię pokojową, ponieważ odbywały się dość regularnie spotkania strony samorządowej z przedstawicielami ministerstwa, zorganizowano warsztaty poświęcone tematyce kontraktu terytorialnego, prowadzono korespondencję w trybie roboczym, a harmonogram negocjacji kontraktu przewidywał rozmowy bilateralne i trójstronne z udziałem przedstawicieli poszczególnych ministerstw i województw.

Niemniej korespondencja z MRR/MIR dwukrotnie (w listopadzie 2013 r. i sierpniu 2014 r.) dość znacznie zmieniała, bądź przerywała tok prowadzonych prac na poziomie regionalnym. Sam harmonogram prac nad kontraktami, leżący w gestii MRR/MIR, ulegał opóźnieniom, a przyspieszenie prac w sierpniu 2014 r. zniosło przewidywane bilateralne/trójstronne negocjacje regionów z poszczególnymi ministerstwami.

Zagadnienie istotnego wpływu różnic programowych rządzących opcji politycznych w samorządzie i rządzie (Platforma Obywatelska) podczas negocjacji kontraktu terytorialnego jest odrębnym zagadnieniem, a opóźnienia

w zatwierdzaniu kontraktu terytorialnego województwa podkarpackiego (Prawo i Sprawiedliwość) względem innych województw nie muszą potwierdzać tej reguły²¹.

5. *Wyniki* – różne interesy w grze, uzewnętrznione w przyjętych strategiach, prowadzą do powstania wyników gry, możliwych do zapisania w postaci macierzy gry. To pozwala uczestnikom gry na dokonywanie racjonalnych wyborów i optymalizację decyzji, ponieważ wynik określa wartość, jaką uczestnik przypisuje stanowi gry. Uczestnicy gry znają swoje hierarchie preferencji, co jest najbardziej wartościowe oraz do czego będą dążyć.

W przypadku gry politycznej wyniki starcia można jedynie domniemać, ponieważ użyteczność pewnych strategii może być niewiadoma i w macierzy gry mogą powstać „białe plamy”. Ponadto w nigdy nie kończącej się grze politycznej, zbiór wyników może być zupełnie inny w przypadku każdego kolejnego powtórzenia gry. Dodatkowo specyfika stosowania teorii gier do sytuacji politycznych polega jednak na tym, że powszechne występowanie niepełnej informacji (uczestnicy nie wiedzą kto jeszcze gra, jakie ma interesy, hierarchię preferencji, jaką skłonność do ryzyka wykazują pozostali gracze) sprzyja stosowaniu dezinformacji, gróźb, nadużywaniu zaufania, bluffowaniu oraz świadomemu wprowadzaniu w błąd innych graczy.

Jako przykład dezinformacji oraz nadużywania zaufania strony samorządowej niech posłużą równoległe prowadzone prace w MIR z jednej strony nad negocjacjami i zatwierdzaniem kontraktów terytorialnych oraz z drugiej – opracowaniem i poddaniem do konsultacji między resortami projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2020 (dalej: PBDK)²², ogłoszonego tylko na stronach internetowych biuletynu informacji publicznej Ministerstwa. Termin poddania wewnętrznym konsultacjom tego dokumentu zbiegł się w czasie z koncentracją samorządów na procesie negocjacji, zatwierdzania czy podpisywania kontraktów terytorialnych, których przedmiotem były również inwestycje drogowe. Warunkiem realizacji tych inwestycji był często zapis w umowie kontraktu, dotyczący m.in. ujęcia danego przedsięwzięcia w przedmiotowym PBDK. Nie budziłoby to kontrowersji samorządów, w tym województwa kujawsko-pomorskiego, gdyby nie było znaczących różnic w listach projektów między projektem PBDK a listą projektów warunkowych w kontrakcie terytorialnym.

21 Opóźnienia dotyczyły groźby nie podpisania kontraktu terytorialnego ze strony samorządu. Jest to jednocześnie przykład jak groźby zostały przekute na wizerunek walki o dobrobyt mieszkańców regionu. Zob.: <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/podkarpackie-odmowilo-podpisania-kontraktu-terytorialnego,64409.html> [dostęp: 16.12.2014 r.].

22 Dokument jest projektem aktualizacji i kodyzacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.

6. *Działania* – w klasycznej teorii gier działania uczestników gry są podejmowane równocześnie. Współcześnie przeważa jednak analiza gier sekwencyjnych, w których uczestnicy gry decydują po kolei, znając więc poprzedni ruch partnera gry.

W grach politycznych działania uczestników są podejmowane na ogół równocześnie i wspólnie określają oni wyniki gry. Często jednak także zdarza się podejmowanie decyzji kolejno między stronami. Natomiast w praktyce politycznej jest chyba wręcz regułą, że na wyniki gry istotniejszy wpływ mają gracze bezpośrednio nieuczestniczący w przebiegu gry – tzw. trzecia strona, czyli lobbining (polityczny) naciskający na bezpośrednich uczestników gry.

W przypadku kontraktu terytorialnego o sekwencyjności działań w procesie zawarcia kontraktu terytorialnego zdecydował ustawodawca w art. 14m–14o uzppr.

Aneksy do protokołu ze spotkania negocjacyjnego kontraktu terytorialnego dla województwa kujawsko-pomorskiego są dowodem na uczestniczenie „trzeciej siły” w procesie negocjacji kontraktu terytorialnego. Geneza aneksu nr 2 została już przytoczona powyżej. Natomiast aneks nr 1 (o wspólnej treści dla wszystkich województw) powstał na skutek zaleceń Rządowego Centrum Legislacyjnego. Przyspieszone prace nad kontraktami, ze względu na trwające negocjacje programów operacyjnych poziomu krajowego oraz regionalnego z Komisją Europejską, spowodowały, że wspomnianym aneksem pierwsze zawarte kontrakty terytorialne stały się dokumentem „krocącym”, formą umowy ramowej. W celu wypełnienia wszystkich postanowień uzppr (np. art. 14p o minimalnej zawartości treści kontraktu terytorialnego) dopiero z chwilą zakończenia negocjacji z Komisją Europejską pierwsze podpisane kontrakty terytorialne zostaną uzupełnione o wysokość, sposób oraz warunki dofinansowania programów służących realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności.

7. *Zasady* – działania i zachowania uczestników gry są określone przez bardzo precyzyjne zasady gry, ściśle przestrzegane przez wszystkich jej uczestników.

Jakkolwiek normy prawne, polityczne i moralne determinują zasady zachowań politycznych, to nie są one tak precyzyjne, jak wymaga tego teoria gier. Zasady te są często naruszane, zmieniane, czy też nawet łamane.

Cały blisko dwuletni okres wieńczenia prac nad kontraktem terytorialnym bogaty był w różnego rodzaju zmiany, jak wcześniej wspomniano, rozpoczynając od kadrowych po zmiany prawne. Jednym z przykładów mających znaczenie dla politycznych zachowań po stronie samorządowej dotyczy roli sejmiku danego województwa w procesie uzgadniania kontraktu terytorialnego.

go. *Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego* wymagały od marszałka województwa przedstawienia przez niego uzgodnień negocjacji kontraktu zarówno zarządowi, jak i sejmikowi, jednocześnie wnioskując o zgodę na podpisanie dokumentu. Zmiany ustawy sprowadziły rolę radnych województwa do odbiorców informacji o realizacji kontraktu terytorialnego za rok poprzedni (art. 14r ust. 5 uzppr).

8. *Racjonalność* – uczestnicy gry znają hierarchię swoich preferencji i dążą do maksymalizowania spodziewanej użyteczności, tj. do maksymalnej realizacji swoich celów, pod warunkiem, że pozostali uczestnicy zachowują się tak samo.

Jak zauważa Z.J. Pietraś, w różnych teoriach podejmowania decyzji politycznych przyjmuje się odmienne sposoby rozumienia podstawowej kategorii teorii gier, jaką jest „racjonalność”. Autor, obok przytoczenia różnych podejść do zagadnienia racjonalności w teorii gier, proponuje trzy definicje racjonalności²³:

- a) racjonalność kooperacyjna – maksymalizowana jest wspólna wygrana. Użyteczność jest tu definiowana na poziomie grupy i na ogół prowadzi do niej strategia P;
- b) racjonalność indywidualistyczna – maksymalizowana jest wygrana danego uczestnika. Użyteczność jest wówczas określana na poziomie egoistycznym, a wyniki innych graczy nie są brane pod uwagę. Stosowane są obie podstawowe strategie P i W;
- c) racjonalność rywalizacyjna – maksymalizacja przewagi jednego gracza nad drugim, choćby uzyskanie tego celu miało doprowadzić do obniżenia wyniku tego gracza (sprzeczność z racjonalnością indywidualistyczną) lub/i obniżenia wspólnego wyniku (sprzeczność z racjonalnością kooperacyjną). W takim przypadku stosowana jest najczęściej strategia W.

Gdyby rozważać kontrakt terytorialny tylko przez pryzmat uzppr, to negocjacje dokumentu odbywałyby się na podstawie racjonalności kooperacyjnej. Zwołanie konferencji uzgodnieniowej (art. 14n ust 2 uzppr) po stronie samorządowej posłuży tu za przykład budowania wspólnej wygranej (dopięcia negocjacji na poziomie grupy), czyli jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem.

Analizę polityczną z wykorzystaniem teorii gier na przykładzie nowego instrumentu polityki terytorialnej, jakim jest kontrakt terytorialny, nie sposób

23 Z.J. Pietraś, op. cit., s. 25-28.

omówić bez krótkiej klasyfikacji gier. W zależności od kryteriów klasyfikacji (liczby uczestników, konfiguracji sytuacji decyzyjnej, odzwierciedlającej zgodny lub konfliktowy układ interesów jej uczestników, wyniku gry), gry można podzielić na²⁴:

- a) gry odzwierciedlające pełny konflikt hierarchii preferencji dwu stron, czyli gry o sumie zerowej, gdzie przegrana jednej strony równa się wygranej strony drugiej. Współpraca jest tu zupełnie nieopłacalna;
- b) gry, w których występuje częściowy konflikt hierarchii preferencji dwu stron. Są to niekooperacyjne gry o sumie niezerowej, w których obie strony mogą równocześnie wygrywać lub przegrywać. Współpraca jest możliwa, ale suma wypłat z gry skłania strony do ostrej rywalizacji;
- c) gry opisujące słabą zgodność hierarchii preferencji dwóch partnerów gry. Są to gry kooperacyjne o sumie niezerowej, zwane także grami przetargu czy rokowań. Na tego rodzaju grach dalej koncentruje się artykuł, ponieważ oddają one istotę sposobu analizy procesów podejmowania decyzji politycznych na przykładzie kontraktu terytorialnego;
- d) gry o pełnej zgodności hierarchii preferencji dwu stron. W tego rodzaju grach uczestnicy są wręcz „skazani” na współpracę i właściwie nie mogą uniknąć wygrywania;
- e) gry wieloosobowe, których trzon stanowi tworzenie koalicji politycznych. Stosunek hierarchii preferencji stron może być dowolny. Mogą to być gry o pełnym konflikcie hierarchii preferencji, jak i konflikcie częściowym, a także słabej lub pełnej zgodności hierarchii preferencji wielu stron uczestniczących w konflikcie. Rozważając wszystkich aktorów zaangażowanych w proces przygotowania Stanowisk dotyczących kontraktu terytorialnego oraz liczbę wszystkich szesnastu regionalnych kontraktów terytorialnych, gry wieloosobowe również mogłyby posłużyć do analiz decyzji politycznych. Niemniej na potrzeby niniejszego artykułu skoncentrowano się na zasadniczej grze (grze rokowań) – negocjacjach umowy kontaktu terytorialnego między rządem a jednym samorządem.

24 Ibidem, s. 33.

Podstawową cechą gier przetargu (rokowań) jest układ interesów stron, gdzie preferencje graczy są częściowo zgodne i częściowo sprzeczne, ale zgodność przeważa. Częściowa zgodność preferencji graczy jest możliwa ze względu na fakt, że w rzeczywistości rokowania polityczne na ogół nie dotyczą tylko jednego zagadnienia, które stanowi przedmiot uzgodnień, ale „koszyków” zagadnień. Rokowania (negocjacje) będą się więc toczyć między partnerami gry o ustępstwa na rzecz jednej bądź drugiej sprawy. W odniesieniu do kontraktu terytorialnego należy wspomnieć, iż swoim zakresem obejmuje takie „koszyki” zagadnień, jak: infrastruktura drogowa, wodna, kolejowa, B+R, ochrony zdrowia, wsparcia miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, szkolnictwo wyższe, realizację badań naukowych w ramach regionalnych agend naukowo-badawczych, infrastrukturę kulturalną oraz sportową. W sumie pierwsza edycja kontraktu terytorialnego swoim zakresem objęła kompetencje pięciu ministerstw, poza ministerstwem ds. rolnictwa, chociaż również w perspektywie 2014–2020 dysponować będzie funduszami Unii Europejskiej. Preferencje strony rządowej oraz samorządowej były zgodne na pewno w jednym punkcie – kontrakty muszą być zawarte.

Dla dalszego wywodu należy jednak w pierwszej kolejności opisać istotę modelu gry przetargu. Gra przetargu ma miejsce, gdy jej uczestnicy uważają, że mogą uzyskać dodatkową korzyść, jeżeli potrafią osiągnąć porozumienie co do kryterium, według którego podzielą tę korzyść między sobą. Przykładową macierz wypłat przedstawia ryc. 1.

		B	
		b_1	b_2
A	a_1	2, 1	-1, -1
	a_2	-1, -1	1, 2

Legenda:
 a_n – wybór strategii gracza A
 b_n – wybór strategii gracza B
 (2, 1) – wypłata z rundy gry:
 pierwsza wartość – wypłata dla gracza A
 w jednostkach użyteczności;
 druga wartość – wypłata dla gracza B
 w jednostkach użyteczności

Rycina 1. Gra rokowań

Źródło: Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób...*, s. 89.

Gry rokowań z samej definicji mają charakter sekwencyjny – gracze wykonują swoje ruchy kolejno, a nie równocześnie. Daną grę należy rozwiązać w następujący sposób. Gdyby strony nie doszły do porozumienia, to każda

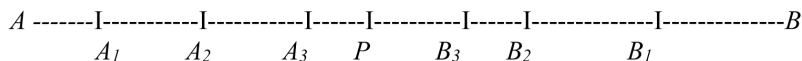
z nich dążyłaby do uzyskania wyniku maksymalnego: A wybierze strategię a1, która może mu przynieść dwie jednostki użyteczności, natomiast B strategię b2. W efekcie doszłoby do przecięcia strategii a1b1, co przyniosłoby obu uczestnikom porażkę: obaj straciliby po jednej jednostce preferencji (wynik z macierzy wypłat: -1 dla gracza A oraz -1 dla gracza B).

Jednak w grze rokowań nagrody za współpracę mają wartość najwyższą (wypłata dwóch jednostek użyteczności dla gracza A przy strategii a1b1 lub dwóch jednostek użyteczności dla gracza B przy strategii a2b2). W związku z powyższym uczestnicy prawdopodobnie bardzo szybko rozumieją, że żadna ze stron nie może w pełni kontrolować wyniku i tym samym, warunkiem zadowolenia obu stron jest wspólne decydowanie w celu zwiększenia zysku obu uczestników. W omawianym rozkładzie wyników gry najniższy osiągnany przez strony wynik nie powinien być niższy od jednej jednostki preferencji, a najwyższy nie może być większy od dwóch jednostek. Gracze będą więc stosować przemiennie strategię a1b1 oraz a2b2. Warunkiem uzgodnienia porozumienia jest jednak zgoda co do sposobu podziału dodatkowej korzyści, tj. częstotliwości wykorzystywania każdej z tych strategii, bowiem świadczyć ona będzie o tym, w jakich proporcjach strony podzielą dodatkową jednostkę preferencji, uzyskaną w wyniku porozumienia.

Procedura rokowań obejmuje sformułowanie stanowisk wyjściowych, a następnie składanie ofert dotyczących ustępstw, ich akceptowanie lub odrzucanie i określanie swoich kontrpropozycji. W przypadku kontraktu terytorialnego negocjacje między rządem a samorządem rozpoczęły się od uzgodnienia przedsięwzięć z wymienionych wyżej obszarów tematycznych, na podstawie przedstawionych sobie uprzednio stanowisk²⁵.

Cechą gier rokowań jest to, że maksymalizacja wyników indywidualnych jest możliwa pod warunkiem powstrzymania się od zachowań zbyt rywalizacyjnych na rzecz racjonalności kooperacyjnej. Osiągnięcie porozumienia uwarunkowane jest wystąpieniem częściowej zgodności interesów. Sprzeczność reszty interesów oznacza, że każda ze stron będzie dążyła do uzyskania takiej treści porozumienia, która będzie dla niej najkorzystniejsza. Uzgodnienie „koszyka” zagadnień (w znaczeniu porozumienia politycznego) jest zawsze rezultatem wzajemnych ustępstw stron prowadzących rokowania. Prosty model rokowań – proces osiągnięcia porozumienia przedstawia ryc. 2.

²⁵ Jak już wspomniano, stanowisko rządu oraz samorządu jest wymogiem ustawowym – art. 14m oraz 14n uzppr.



Rycina 2. Prosty model rokowań

Źródło: Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób...*, s. 92.

Punkty A i B oznaczają wyjściowe stanowiska stron i wyznaczają odcinek – obszar negocjacyjny. Natomiast punkt P symbolizuje porozumienie, które znajduje się między punktami A i B. Punkty A1 i B1 symbolizują ustępstwa dokonane w pierwszej kolejności, punkty A2 i B2 to ustępstwa drugiej rundy rokowań, a punkty A3 i B3 następne ustępstwa. Punkt P symbolizuje stanowisko kompromisowe, nie musi się jednak znajdować w połowie drogi między wyjściowymi stanowiskami A i B. Może być np. wynegocjowany w punkcie A2, o ile strona B zdecyduje się na ustępstwa, które symbolizować będzie stanowisko B4, leżące w tym samym punkcie, co A2.

Kolejną cechą gier rokowań ze względu na ich sekwencyjny charakter jest możliwość stosowania, oprócz zobowiązań i obietnic, również gróźb. Niemniej gry z omawianej grupy, jak wskazuje Z.J. Pietraś, nie są odporne na stosowanie podstępów oraz gróźb, a inni autorzy (np. S. Brams) zwracają uwagę na to, że skuteczność gróźb stanowi funkcję nie tylko możliwości ich stosowania, ale także wyraźnego zamiaru użycia²⁶. Prawne umocowanie kontraktu terytorialnego stwarza miejsce na groźby (czy blefy) niepodpisania kontraktu ze strony samorządowej w następujących momentach procesu zatwierdzania kontraktu terytorialnego (zgodnie z art. 14o uzppr): przed podpisaniem protokołu ze spotkania negocjacyjnego oraz po ewentualnych znaczących zmianach wprowadzonych na posiedzeniu Komitetu Stałego Rady Ministrów. Ewentualne groźby należy jednak rozpatrywać w kategorii blefu, ze względu na częściowy finansowy charakter umowy kontraktu terytorialnego i zapisy przekazujące województwom środki RPO na lata 2014–2020.

Ostatnią z omawianych cech gier przetargu jest niemożność dokładnego określenia położenia rozwiązania gry. W tym zakresie zaproponowano aż pięć teoretycznych rozwiązań: egalitarne (każdemu po równo), utylitarne (każdemu według wkładu pracy lub pozycji stron), charytatywne (każdemu według potrzeb), dystrybucyjne (każdemu według potrzeb i wkładu pracy/pozycji

²⁶ Z.J. Pietraś, op. cit., s. 98.

stron) oraz proceduralne (ustalana jest procedura, a nie konkretne kwoty podziału jednostek użyteczności).

W skali całego kraju zaangażowanie środków publicznych w latach 2014–2013 na działania z zakresu polityki rozwoju oszacowano na około 400 mld zł. Każde województwo przy egalitarnym podziale otrzymałoby więc po 25 mld zł. Tymczasem podczas rozmów negocjacyjnych strona rządowa sugerowała, że określenie kwot minimalnych w protokole ze spotkania negocjacyjnego oraz szacunkowej kwoty wartości działań z zakresu polityki rozwoju w samej umowie ramowej kontraktu terytorialnego dokonała na podstawie algorytmu wydatkowania pieniędzy z RPO na lata 2007–2013. Było to więc zastosowanie rozwiązania proceduralnego, a nie utylitarnego (na podstawie np. liczby mieszkańców danego województwa), charytatywnego (na podstawie diagnozy zawartej w stanowiskach rządowym i samorządowym), a tym bardziej nie na podstawie dystrybucyjnych rozwiązań gry²⁷.

Jak teorie gier wyjaśniają powstanie takiego nowego narzędzia polityki terytorialnej, jakim jest kontrakt terytorialny, określanym w dodatku nowoczesnym narzędziem ze względu na jego negocjowany charakter? Jaka jest istota negocjacji kontraktu terytorialnego w odniesieniu do gier rokowań, a tym samym analizy procesów podejmowania decyzji politycznych? Co jest „nagrodą” w grze rokowań, zwanej negocjacjami kontraktu terytorialnego?

W ogólnym rozumieniu nagrodą jest podpisanie umowy kontraktu terytorialnego przez dany samorząd, który to kontrakt gwarantuje pewną kwotę inwestycji dokonanych w przyszłości w regionie zarówno przez stronę rządową, jak i samorządową.

Należy w tym miejscu jednak zwrócić uwagę na przytaczane przez Z.J. Pietrasia rozważania laureata Nagrody Nobla, H. Simona²⁸, który – rozwijając swoją koncepcję racjonalności w podejmowaniu decyzji politycznych – stwierdził, że polityczne funkcje użyteczności można określić, ponieważ organy państwowe dążą do maksymalizacji władzy politycznej, poszczególni politycy, sprawujący funkcje z wyboru oraz biurokraci do utrzymania swoich funkcji, natomiast wyborcy do maksymalizacji własnego dobrobytu, a także do zwiększenia wolności politycznej.

W układzie stron gry, zarówno rząd, jak i samorząd, jak wynikałoby z rozważań H. Simona, dąży do maksymalizacji swojej władzy, tudzież w niesprzyjających okolicznościach do jej utrzymania. Działania te wymagają

27 Szacunkowe wartości inwestycji zawartych w poszczególnych kontraktach terytorialnych zostały przedstawione w zakończeniu niniejszego artykułu.

28 Z.J. Pietraś, op. cit., s. 25.

środków finansowych, przeznaczanych również na inwestycje zwiększające dobrobyt obywateli (i jednocześnie wyborców). Ze względu na stan finansów publicznych, większość inwestycji jest prowadzona ze środków funduszy unijnych, a te ostatnie w okresie programowania 2014–2020 nie są już tak łatwo dostępne i liczne, jak w perspektywie 2007–2013. Przeciętni „Kowalscy”, nieinteresujący się zbyt szczegółowo polityką i funduszami Unii Europejskiej, czy inni „państwo Nowakowie” prowadzący działalność gospodarczą, liczący na kolejne bezzwrotne dotacje, mogą w okresie 2014–2020 wyrażać niezadowolenie oraz mieć poczucie obniżenia poziomu stopy życiowej. Do tego również – ograniczenia wolności politycznej, poczucie braku wpływu na nowe warunki i obostrzenia ze strony Komisji Europejskiej w zakresie udostępnia środków funduszowych Polsce w latach 2014–2020²⁹ i w okresach kolejnych.

Wizerunkowo idea negocjacji kontraktu daje poczucie wpływu na sytuację, gdzie dotychczas polityka rządu względem regionów była w odbiorze społecznym bardziej narzucana regionom. Mieszkańcy województwa, tworząc z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową³⁰ poprzez swojego reprezentanta – marszałka województwa, biorą udział w pozytywnie, partnersko kojarzonym procesie negocjacji, gdzie obie strony mają sobie coś do zaoferowania. Odpowiednio poprowadzona kampania informacyjna w regionie na temat przygotowań i samych negocjacji kontraktu zwiększa więc poczucie wolności politycznej i decyzyjności wyborców.

W związku z powyższym, „nagrodą” w grze „kontrakt terytorialny” jest utrzymanie wizerunku skutecznego i hojnego inwestora. Natomiast model rokowań dotyczy podziału między rząd i samorząd utraty tego wizerunku i tym samym wytrącenia populistycznych argumentów oponentom o zaprzestaniu i/lub utrudnianiu dostępu do środków unijnych w perspektywie 2014–2020 w porównaniu do poprzednich lat w wyborach samorządowych (listopad 2014 r.) oraz w wyborach parlamentarnych (2015 r.).

29 Główne różnice pozyskania funduszy UE względem okresu 2007–2013 są następujące dla przedsiębiorców instrumenty zwrotne zamiast dotacji, w przypadku infrastruktury B+R wymagany jest wkład własny uczelni, w wysokości nawet 85% przy projektach wartych miliony złotych (i brakiem środków na tego typu inwestycje na uczelniach). Ponadto UE preferuje inwestycje kolejowe, a nie drogowe (a w Polsce nie ma skończonej sieci autostrad, zaniedbanie są drogi lokalne ze względu na braki w budżetach jst). Nowym wymogiem przy programowaniu funduszy jest spełnienie tzw. ring-fencingów, tj. minimalnego poziomu koncentracji środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego na wybrane cele tematyczne ze Strategii Europa 2020 w zależności od poziomu rozwoju regionu i tym samym koniecznością osiągnięcia przez poszczególne regiony wyznaczonych wskaźników. Zob.: podział alokacji według celów tematycznych – zarys finansowania w *Programowaniu perspektywy finansowej 2014–2020 – umowie partnerstwa*, s. 158-170.

30 Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (art. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Prace nad kontraktem terytorialnym a gra rokowań

Kontynuując analizę porównawczą gry rokowań do negocjacji kontraktu terytorialnego, to historia ustępstw strony rządowej i samorządowej w ramach dochodzenia do porozumienia w zakresie kontraktu terytorialnego kształtowała się następująco.

Samorządy pracowały swobodnie nad zakresem i liczbą projektów przedsięwzięć priorytetowych do mandatów negocjacyjnych od końca 2012 r. do listopada 2013 r. Wówczas korespondencja z ówczesnym Ministerstwem Rozwoju Regionalnego zalecała samoograniczenie w liczbie projektów³¹. Zawężono wówczas obszar negocjacji, dokładając jednocześnie nową, dotychczas nieuwzględnianą dziedzinę projektów – sport (inwestycje sportowe nie są przedmiotem dofinansowania ze środków unijnych na lata 2014–2020). Przyjęcie przez Komisję Europejską Umowy Partnerstwa w dniu 23 maja 2014 r. zakończyło spekulacje podziału priorytetów inwestycyjnych między poziom krajowy a regionalny. Natomiast lipcowe (2014 r.) warsztaty dotyczące kontraktów terytorialnych zorganizowane przez MIR dały samorządom poczucie współpracy i partnerstwa, podtrzymano harmonogram wrześnieowych rozmów bilateralnych/trójstronnych, a także strona rządowa zgodziła się na powołanie samorządowego zespołu współpracującego ze stroną rządową w określaniu treści wytycznych, wymienionych w treści (wzoru) umowy kontraktu, umówiono się na przesłanie wersji roboczych stanowisk samorządowych. Niespełna dwa tygodnie później korespondencja z MIR³² zalecała zakończenie formalno-prawnego przygotowania Stanowiska samorządu dotyczącego kontraktu terytorialnego do dnia 1 września 2014 r. Oficjalne spotkania negocjacyjne odbyły się, jak wspomniano, w dniach 10–19 września 2014 r. Natomiast podpisanie kontraktu terytorialnego jeszcze przed wyborami samorządowymi w połowie listopada 2014 r. należy w tym toku rozumowania potraktować jako sukces negocjacyjny po stronie samorządu. Jednocześnie ze względu na specyficzną prawną sytuację pierwszego kontraktu terytorialnego (umowa ramowa), jego podpisanie stwarza furtkę do dalszych ustępstw na rzecz obu stron. Niektóre samorządy złośliwie nazywają tę wersję kontraktu „listem intencyjnym”, jakkolwiek nie można odmówić celności tego określenia, jeżeli w treści umowy, niezawierającej poza ogólną kwotą, żadnych finansowych deklaracji stron, widnieją sformułowania typu: „strony będą dążyć”, „strony podejmą starania”, „strona rządowa może przeznaczyć środki (pod warunkiem dostępności środków finansowych w ramach tych źródeł fi-

31 Korespondencja ta zbiegła się w czasie z rekonstrukcją rządu, opisaną wcześniej.

32 Spowodowane było to wspomnianymi już zmianami personalnymi w rządzie i przejściem do Rady Europejskiej Premiera Donalda Tuska oraz do Komisji Europejskiej ówczesnej Minister Infrastruktury i Rozwoju – Elżbiety Bienkowskiej.

nansowania)”, „strony podejmą starania na rzecz uzyskania dodatkowych środków innych niż źródła dostępne w ramach właściwych programów operacyjnych na lata 2014–2020, służących realizacji Umowy Partnerstwa”.

W rozumieniu gry rokowań i przemiennej stosowania wygranej strategii przez uczestników gry kolejnymi możliwymi ustępstwami w dalszej transformacji kontraktu terytorialnego, mogą być następujące „nagrody”:

- dla strony rządowej – doprecyzowanie dokumentów skutkujących finansowo, np. przyjęcie Planu Budowy Dróg Krajowych i skrócenie tym samym do dofinansowania listy projektów warunkowych z zakresu infrastruktury drogowej;
- dla strony samorządowej – korzystne rozstrzygnięcia dla miast wojewódzkich tworzących obszar Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w zakresie termomodernizacji, czy energetyki (co mogą sugerować otwarte zapisy w umowie ramowej kontraktu terytorialnego), określenie wysokości wkładu państwowego do poszczególnych celów tematycznych RPO;
- dla strony rządowej – ustalenie kryteriów, wysokości dofinansowania i beneficjentów programów krajowych kosztem beneficjentów innych niż jednostki państwowe;
- wspólny sukces – zawarcie kontraktu terytorialnego zgodnie z wymogami ustawy. Istnieje możliwość renegocjacji ze stroną samorządową i ewentualnych gróźb i blefów. Osiągnięcie wspólnego porozumienia to powód do medialnego ogłoszenia przywilejów i korzyści, niemniej podpisanie kontraktów terytorialnych z większym prawdopodobieństwem zostanie ogłoszone przed wyborami parlamentarnymi na jesieni 2015 r. jako sukces rządu.

Podsumowanie

Przed wyborami samorządowymi 16 listopada 2014 r. negocjacje kontraktu terytorialnego zakończyły się sygnowaniem umowy ramowej kontraktu terytorialnego z dwunastoma województwami: dolnośląskim, wartość kontraktu terytorialnego około 27,9 mld zł (14 listopada 2014 r.³³), kujawsko-pomor-

33 Daty w nawiasach oznaczają datę podpisania kontraktu terytorialnego. Więcej informacji zob.: http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Podkarpacie_z_Kontraktem_20141212.aspx [16.12.2014 r.] oraz https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Kontrakty_na_rozwoj_2_20141114.aspx [09.12.2014 r.].

skim – około 20,6 mld zł (13 listopada 2014 r.), lubuskim na około 11,8 mld zł (14 listopada 2014 r.), łódzkim – około 25,2 mld zł (14 listopada 2014 r.), małopolskim, wartość kontraktu szacuje się na około 32,8 mld zł (13 listopada 2014 r.), opolskim – około 10,1 mld zł (14 listopada 2014 r.), podlaskim na około 18,5 mld zł (27 września 2014 r.), śląskim na około 40,9 mld zł (25 września 2014 r.), świętokrzyskim – około 14,3 mld zł (14 listopada 2014 r.), warmińsko-mazurskim na około 18,8 mld zł (14 listopada 2014 r.), wielkopolskim – około 29,6 mld zł (14 listopada 2014 r.), zachodniopomorskim na około 21,5 mld zł (12 listopada 2014 r.). Pozostałe kontrakty poszczególnych województw sygnowano na następujące kwoty: pomorskiego – około 30,6 mld zł (19 listopada 2014 r.), mazowieckiego na około 49,1 mld zł (25 listopada 2014 r.), lubelskiego – około 26,3 mld zł (5 grudnia 2014 r.) oraz podkarpackiego na około 21,9 mld zł (12 grudnia 2014 r.).

Z uwagi na „kroczący” charakter dokumentu, kontrakt terytorialny będzie podlegał procesowi renegotjacji w zakresie doprecyzowania i uszczegółowienia zawartych w nim projektów. Stopień zmian zapisów kontraktu, szczególnie dla projektów objętych statusem warunkowości, będzie zależny od postępów w przygotowaniu tych zadań do fizycznej realizacji i dostępności środków, określonych w przyjętych ostatecznie przez Komisję Europejską krajowych i regionalnych programach operacyjnych dla perspektywy 2014–2020. Kontrakt będzie się również zmieniał pod wpływem przyjmowania kolejnych dokumentów strategicznych z poziomu krajowego (np. w zakresie infrastruktury wodnej) oraz wyniku negocjacji z Komisją Europejską w sferze kultury, zdrowia czy infrastruktury B+R.

Mimo że negocjacje strony samorządowej ze stroną rządową, która posiada moc ustawodawczą, wydają się złudne i za bardzo podlegające decyzjom politycznym, w tym „trzeciej strony”, to prace nad kontraktem terytorialnym pokazały, jak bardzo jest to potrzebny dokument, zwłaszcza na szczeblu rządowym. Identyfikacja strumieni finansowania rozwoju regionów dla efektywności inwestycji mających istotne znaczenie jednocześnie dla regionu i państwa w kontekście polityki UE ograniczającej środki finansowe w następnych perspektywach finansowych jest zasadna.

Instrument na kształt kontraktu terytorialnego musiał powstać jako narzędzie integracji zarządzania środkami finansowymi budżetu państwa w przyszłości (po 2020 r.), ponieważ centralizacja tych informacji posłuży zakładanej poprawie efektywności działań podejmowanych z poziomu krajowego i samorządowego oraz ich lepszemu ukierunkowaniu. Zwłaszcza, gdy zgodnie z tendencjami polityki terytorialnej UE obok województw, swoją pulą środków

finansowych z budżetu państwa mogą dysponować w przyszłości nowi gracze – miasta, przynajmniej te o statusie miasta wojewódzkiego.

Pobocznym, zasługującym na osobny artykuł zagadnieniem z zakresu omawianych powyżej kwestii, jest pytanie, na ile poszczególne kontrakty terytorialne realizują dane strategie rozwoju województwa.

Bibliografia

- Bodnar A., *Decyzje polityczne, elementy teorii*, PWN, Warszawa 1985.
- Greń J., *Gry statystyczne i ich zastosowania*, PWE, Warszawa 1972.
- Harsanyi J., Selten R., *A General Theory of Equilibrium Selection in Games*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge–London 1988.
- Luce R., Raifa H., *Gry i decyzje*, PWN, Warszawa 1964.
- Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja: teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Pietraś Z.J., *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
- Riker W., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven–London 1962.
- Straffin P.D., *Teoria gier*, „Scholar”, Warszawa 2001.
- Tyszka T., *Analiza decyzyjna i psychologia decyzji*, PWN, Warszawa 1986.

Andrzej Potoczek

Idea samorządu obywatelskiego – podstawowe zagadnienia teorii i praktyki

The idea of civic self-government – basic issues of the theory and practice

Zarys treści: Z punktu widzenia efektywności procesu rozwoju lokalnego i regionalnego niezwykle istotne staje się społeczne zaangażowanie oraz tworzenie przez władze samorządowe warunków dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Będzie to miało bezpośrednie znaczenie dla osiągnięcia poprawy jakości życia mieszkańców, a także dla rozwoju potencjału innowacyjnego, wzrostu poziomu konkurencyjności jednostki terytorialnej. Dlatego też niezmiernie ważny staje się terytorialny i obywatelski wymiar polityki rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem polityki terytorialnej umożliwiającej zwiększenie elastyczności interwencji, trafną identyfikację potrzeb oraz zwiększoną skuteczność oddziaływania na rozwój. W procesie rozwoju opartego na partycypacji niezwykle istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Staje się to tym bardziej istotne, gdyż podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności. Tworzenie warunków do budowy zaufania pomiędzy uczestnikami procesów rozwojowych w układzie terytorialnym jest jednym z głównych zadań samorządu z punktu widzenia kształtowania procesów społecznych oraz odpowiedzialności za efektywność realizowanych polityk publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd, społeczeństwo, rozwój, zaufanie, wspólnota, przestrzeń.

Abstract: From the perspective of efficiency of local and regional development, social commitment and the creation of conditions for the formation of civil society by local authorities becomes a critical issue. This approach will have a direct relevance for the achievement of improving the quality of life of residents as well as for the development of innovative potential, growth of the competitiveness of a territorial unit. Therefore, territorial and civil dimension of development policy becomes immensely important, with particular emphasis on territorial policies to allow greater flexibility of intervention, accurate identification of needs and increased effectiveness of development impact. In the process of development based on participation, social trust, as an important step towards solving the problems of the social, political and economic life, plays an extremely important role. This issue comes to be all the more important, as the basis for the development of a vibrant community

is its subjectivity that needs stability and transparency. Creating the conditions for building trust between the actors in the system of territorial development is one of the main tasks of the local government in terms of shaping social processes and responsibility for the effectiveness of public policies being implemented.

Keywords: self-government, society, development, trust, community, space.

Wstęp

Współcześnie ważnym obszarem aktywności samorządu jest zaangażowanie w proces szeroko rozumianego rozwoju społeczności lokalnych, jak też budowania tożsamości i identyfikacji lokalnej, co pozwoli na ukształtowanie społeczeństwa obywatelskiego powiązanego z rozwijaniem idei samorządności lokalnej i regionalnej, a to z kolei będzie sprzyjać wzmocnieniu poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Proces ten wymaga systematyczności i konsekwencji w działaniu, jak również oddziaływania na kształtowanie postaw i zachowań wszystkich partnerów zaangażowanych w rozwój. W tym kontekście istotne staje się tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, co będzie sprzyjać wykorzystywaniu lokalnych zasobów w procesie rozwiązywania problemów w oparciu o dialog społeczny i aktywne uczestnictwo w realizowaniu zidentyfikowanych wyzwań. Należy podkreślić, że integracja społeczna jest wyrazem solidarności i poszerza możliwości wspólnoty lokalnej, tworząc warunki do przekształcania jej ze wspólnoty interesów do wspólnoty celów.

Spółeczny kontekst rozwoju lokalnego i regionalnego

Niezwykle istotnym zadaniem stojącym przed wspólnotami terytorialnymi jest zaangażowanie w tworzenie warunków dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwijania idei samorządności lokalnej i regionalnej. Inicjowane w tym zakresie działania powinny mieć zarówno charakter wkładu intelektualnego, jak też konkretnych inicjatyw i przedsięwzięć praktycznych wpływających na kształt i charakter samorządności w województwie oraz na poziomie lokalnym. Podejmowane w związku z tym inicjatywy na rzecz rozwoju winny wspierać proinnowacyjne działania samorządów lokalnych, dzięki czemu będą się one charakteryzować trwałością oraz wpłyną na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, powiatów i województw. Ważnym elementem jest tutaj podejście do rozwoju jako procesu uwzględniającego współczesne aspekty funkcjonowania jednostek terytorialnych z uwzględnieniem udziału partnerów społecznych jako ważnego czynnika kształtowania polityk publicznych stanowiących obszar aktywności współczesnego samorządu terytorialnego. Ponadto niezwykle ważne dla tego procesu jest budowanie zaufania

społecznego, co umożliwi połączenie podejmowanych działań z potrzebami i oczekiwaniami środowiska, jak również pozwala na włączenie przedstawicieli sfery społecznej, gospodarczej czy publicznej w realizację podejmowanych przedsięwzięć.

Obszarem aktywności o dużym znaczeniu jest w związku z tym zaangażowanie w proces szeroko rozumianego rozwoju społeczności lokalnych, jak też budowania tożsamości i identyfikacji lokalnej, co pozwoli na ukształtowanie społeczeństwa obywatelskiego powiązanego z rozwijaniem idei samorządności lokalnej i regionalnej, co sprzyjać będzie wzmocnieniu poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne. W tym kontekście istotne jest wykreowanie preferowanego modelu prowadzenia polityki rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym z uwzględnieniem występujących uwarunkowań oraz specyfiki zarządzania rozwojem. Wymaga to systematyczności i konsekwencji w działaniu, jak też kształtowania postaw i zachowań wszystkich partnerów. Współcześnie te właśnie zagadnienia stanowią część szeroko pojmowanej polityki publicznej, gdzie wielki nacisk położony jest na świadomą aktywność obywatelską stanowiącą podstawę funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego, gdzie efektem podejmowanych działań powinien być systematyczny proces unowocześniania jednostek terytorialnych, wzmocnienie ich potencjału konkurencyjnego, jak też wspieranie przedsiębiorczości i rozwój kapitału ludzkiego. Osiągane dzięki temu efekty przyczynią się do poprawy jakości życia mieszkańców, w tym także do rozwoju potencjału innowacyjnego, wzrostu poziomu konkurencyjności, jak również poszerzą zakres i skalę dorobku inwestycyjnego. Będzie to także możliwe dzięki tworzeniu warunków dla zaangażowaniu partnerów społeczno-gospodarczych w proces projektowania i realizacji zadań istotnych dla realizacji aspiracji środowisk społecznych i zawodowych jednostki terytorialnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na podejmowanie wysiłków dla wykreowania takiego modelu prowadzenia polityki rozwoju, który uwzględni występujące uwarunkowania oraz specyfikę zarządzania rozwojem w układzie terytorialnym. Wymaga to systematyczności i konsekwencji w działaniu oraz oddziaływania na kształtowanie postaw i zachowań wszystkich partnerów zaangażowanych w rozwój.

Stąd potrzeba systematycznego angażowania środowisk lokalnych w rozwiązywanie istotnych dla nich problemów, a tym samym wzmocnienia przeświadczenia o możliwości wpływu na sprawy publiczne w wymiarze lokalnym i regionalnym. Podejmując różne formy inicjowania partnerstwa, należy brać pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne instrumenty stymulowania rozwoju, uwzględniając zarazem założenie, że idea aktywnych społeczności

ma zasadnicze znaczenie dla kreowania procesu przemian społeczno-gospodarczych, a wiele modeli aktywności może w istotny sposób wspierać rozwój danego obszaru. Dlatego też tworzenie społeczeństwa obywatelskiego sprzyjać będzie wykorzystywaniu lokalnych zasobów w procesie rozwiązywania problemów w oparciu o dialog społeczny i aktywne uczestnictwo w realizowaniu zidentyfikowanych wyzwań. Należy podkreślić, że integracja społeczna jest wyrazem solidarności i poszerza możliwości wspólnoty lokalnej, tworząc warunki do przekształcania jej ze wspólnoty interesów do wspólnoty celów. Jednocześnie władze samorządowe powinny stanowić integralną część wzmacniającą wspólnotę i przyczyniać się do powstania społeczeństwa obywatelskiego, tworząc zarazem koalicję wspierającą rozwój społeczności lokalnych oraz promującą aktywność lokalną. Istotne jest zatem inspirowanie lokalnych społeczności do zbierania informacji o stanie i potrzebach wspólnoty, analizowania swoich możliwości oraz organizowania dialogu społecznego, co ułatwia planowanie rozwoju oraz kreowanie społecznej przedsiębiorczości. Pozwoliło to na:

- kształtowanie efektywnych systemów konsultacji społecznych i udziału obywateli w formułowaniu strategii rozwoju i prowadzenia polityki lokalnej lub regionalnej;
- wprowadzanie nowatorskich form demokracji lokalnej;
- rozwijanie systemów kontroli i komunikacji społecznej, ze szczególnym podkreśleniem przejrzystości procesów decyzyjnych władz gminy lub powiatu;
- oryginalne formy aktywizacji działalności obywatelskich i współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- kształtowanie form działalności z podmiotami gospodarczymi i ich samorządami na rzecz wspólnoty obywatelskiej i lokalnego rozwoju;
- działania na rzecz wychowania obywatelskiego;
- decentralizację realizacji zadań publicznych, drogą przekazywania jej organizacjom obywatelskim lub jednostkom bliższym obywatelowi.

Angażowanie się mieszkańców w działania może mieć zarówno wymiar lokalny, jak i regionalny, co przejawia się w działaniach na rzecz poprawy jakości życia, estetyzacji miejscowości, dbałości o dziedzictwo kulturowe, kształtowanie przestrzeni czy też kreowania warunków dla poprawy konkurencyjności regionalnej. Należy tutaj podkreślić potrzebę akceptacji, a także społecznego zaufania do podejmowanych przez władze publiczne inicjatyw i działań. Jest to bezpośrednio związane z ich efektywnością oraz skutecznością, a w konse-

kwencji wpływa na postrzeganie przez środowiska społeczne roli władzy lokalnej jako rzeczywistego lidera i gospodarza terenu.

Środowiska społeczne powinny uczestniczyć w jak najszerszym zakresie działań istotnych dla rozwoju jednostki terytorialnej oraz kształtowaniu jej pozycji konkurencyjnej zarówno w wymiarze społeczno-gospodarczym, kulturowym, jak i wizerunkowym. Na szczególną uwagę zasługuje bardzo szerokie podejście do problematyki partnerstwa oraz angażowanie szerokich kręgów społecznych, gospodarczych i zawodowych w działania na rzecz rozwoju i poprawy poziomu jakości życia, dzięki czemu możliwe są przemiany modernizacyjne, które dotyczą wszystkich dziedzin, a jednostka terytorialna staje się wielkim obszarem aktywnej działalności społeczno-ekonomicznej. Do najważniejszych, wspólnie inicjowanych przedsięwzięć trzeba zaliczyć te, które mają największe znaczenie dla jakości życia i perspektyw środowisk lokalnych. Niezwykle ważne staje się tutaj myślenie kategoriami całego obszaru, co w istotnej mierze pomaga w planowaniu i prowadzeniu polityki zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Dzięki skutecznemu zarządzaniu opartemu na współpracy z szerokim kręgiem partnerów społeczno-gospodarczych możliwe jest kreowanie potencjału konkurencyjnego, budowanie pozytywnego wizerunku, podnoszenie jakości życia. Osiąganie efektów na rzecz rozwoju w dużej mierze warunkowane jest aktywną współpracą z mieszkańcami, w ramach której władze samorządowe konsultują swoje decyzje, uczą się nowych rozwiązań, korzystają z podpowiedzi i dobrych pomysłów. Jest to ważne dla procesu konsolidacji i integracji wewnętrznej jednostki terytorialnej, dbałości o środowisko kulturowe, dziedzictwo historyczne oraz budowanie tożsamości i identyfikacji terytorialnej mieszkańców, jak też prowadzenia szeroko pojmowanej działalności informacyjnej i edukacyjnej, skierowanej na kształtowanie postaw i rozwój świadomości lokalnej i regionalnej, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci i młodzieży.

Dzięki temu możliwe stają się działania dla zbudowania wspólnoty celów i interesów społeczno-gospodarczych wspólnoty, co sprzyjać będzie wspieraniu szeroko pojmowanego rozwoju społecznego jako czynnika istotnego dla przekształceń gospodarczych i cywilizacyjnych. Niezwykle ważnym czynnikiem integrującym społeczność lokalną i regionalną jest zaangażowanie szerokiego kręgu partnerów w proces określania celów rozwojowych, co umożliwi przygotowanie przestrzeni i społeczeństwa jednostki terytorialnej do funkcjonowania w nowych warunkach. Pozwoli to na integrację wokół budowy współczesnego modelu rozwoju lokalnego i regionalnego z udziałem władz publicznych i przedstawicieli społeczeństwa. Przy tym rozwój ten powinien mieć charak-

ter zintegrowany i opierać się na strategii, partycypacji, refleksji, umiejętności łączenia oraz systematycznych przekształceniach. Stąd potrzeba wykorzystania wewnętrznych zasobów i potencjałów w oparciu o system wartości oraz partnerstwo dla rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej, a także nowoczesnej struktury funkcjonalno-przestrzennej układu terytorialnego. Proces integrowania poszczególnych społeczności wokół tych zagadnień może być wzmocniony przez zaangażowanie ich w udzielenie odpowiedzi na pytania:

- co uczyni nas silniejszymi;
- w których obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego możemy być silniejsi;
- co możemy poprawić;
- jakie mamy szanse na rozwój i poprawę poziomu jakości życia.

Wydaje się, że czynnikami wzmacniającymi proces integracji społeczności są:

- włączenie wszystkich w proces modernizacji układu terytorialnego;
- kreowanie społecznej otwartości;
- inwestycja w ludzi;
- budowa społecznego zaufania;
- rozwój komunikacji społecznej;
- wspieranie kreatywności;
- kreowanie postaw innowacyjnych;
- wspieranie procesów decyzyjnych.

Niezwykle istotne staje się zaangażowanie przedstawicieli społeczności regionalnej i lokalnej w proces wdrażania oraz monitorowania i oceny zaplanowanych przedsięwzięć rozwojowych. Jednocześnie zakłada się aktywność samorządu na rzecz kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających wpływ terytorialny. Zarazem niezwykle ważna staje się tutaj konsekwencja w działaniu oraz współpraca ze zmieniającym się otoczeniem i dokonywanie zmian wyprzedzających.

Terytorialny i obywatelski wymiar polityki rozwoju

Wzmocnieniem dla procesu integrowania społeczności na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej będzie idea polityki terytorialnej zakładająca, że na każdym poziomie zarządzania realizowane będą zadania odpowiadające specyfice danego obszaru dzięki zidentyfikowaniu przez daną społeczność problemów oraz kierunków rozwoju.

Należy podkreślić, że rozwój społeczny i gospodarczy jest przede wszystkim wynikiem działalności i zaangażowania obywateli, którzy powinni mieć możliwość podejmowania własnych inicjatyw. Istnieje zatem potrzeba kształtowaniu świadomego uczestnictwa poprzez tworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącego w rozwiązywaniu spraw publicznych. Ważne staje się tutaj pobudzanie motywacji do aktywności społecznej oraz wspieranie procesu pokonywania barier, które, utrudniając czynne zaangażowanie się w sprawy publiczne, powodują hamowanie rozwoju. Stąd potrzeba działań inicjujących lub wspierających aktywność grup i środowisk społeczno-zawodowych oraz samorządowych w zakresie świadomego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych. Dzięki temu następuje proces utożsamiania się ludzi ze swymi miejscowościami, a administracja samorządowa spełnia pozytywną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Istotną sprawą jest połączenie interesu ogólnego z interesem środowisk lokalnych przez wskazanie na wspólne cele i wartości oraz korzyści dla wszystkich uczestników procesu rozwojowego. Jest to ważne zadanie władz lokalnych i regionalnych, które powinny stawiać na zaufanie, wzajemne zrozumienie oraz solidaryzm społeczny i samorządowy. Podstawą owego zaufania musi być właściwa komunikacja społeczna, a więc informowanie mieszkańców o planowanych i realizowanych działaniach, a jednocześnie pełna przejrzystość przesłanek wszelkich podejmowanych decyzji. Są to podstawowe standardy, jakie powinny być przestrzegane i promowane w działalności publicznej, przy założeniu równoległych działań na wielu płaszczyznach przy jednoczesnym rozwijaniu dotychczasowych form aktywności i opracowywaniu oraz wdrażanie nowych rozwiązań. Konieczne jest zatem wzmacnianie wychowania obywatelskiego oraz zachęcanie i wdrażanie do udziału w życiu publicznym, a także rozwijanie i wspieranie aktywności organizacji obywatelskich oraz wzmacnianie komunikacji społecznej i rozwijanie udziału obywateli w kontroli społecznej władz. Te różnorodne formy aktywności wymagają systematycznego współdziałania różnych podmiotów oraz tworzenia warunków dla identyfikowania lokalnych potrzeb i występujących uwarunkowań, jak również udzielania wsparcia dobrym inicjatywom. Powstają dzięki temu warunki dla tworzenia się specyficznej zbiorowości społecznej, jaką jest jednostka terytorialna, gdzie rozwijają się więzi będące systemem elementów obejmujących instytucje społeczne, stosunki społeczne, jednostki samorządowe, grupy społeczne i środowiska zawodowe mające poczucie wewnętrznej spójności oraz świadomość wspólnych celów zapewniających zaspokojenie potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Szczególnie

duże znaczenie dla procesu rozwijania samorządności będzie miał proces modernizacji oraz dążenie do znacznego przyspieszenia rozwoju i aktywizacji społeczno-gospodarczej przy uwzględnieniu specyfiki lokalnej.

Instrumentem stymulowania rozwoju w tym zakresie będzie polityka terytorialna umożliwiająca zwiększenie elastyczności interwencji, trafną identyfikację potrzeb oraz zwiększoną skuteczność oddziaływania. Istotnym elementem jest włączenie w ten proces samorządów oraz społeczności lokalnych, które samodzielnie będą kreować kierunki swojego rozwoju, uwzględniając ogólne uwarunkowania i priorytety województwa. Kolejnym istotnym obszarem kształtowania samorządności będzie skoncentrowanie się na rozwiązywaniu szeroko pojmowanych problemów społecznych, które stanowią podstawowy segment współczesnego rozwoju i warunkują osiągnięcie oczekiwanych efektów. Rozwój społeczny jako jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych odgrywa bowiem kluczową rolę w procesie kształtowania samorządności, a niezbędnym warunkiem zapewniającym powodzenie działań w tym obszarze jest zasadnicza zmiana postaw społecznych, mająca na celu zwiększenie poziomu kompetencji, wiedzy, umiejętności oraz aktywności i zaangażowania społecznego w sprawy publiczne. Fundamentalne jest tutaj założenie, że mieszkańcy są największym walorem i bogactwem układu terytorialnego, a jego przyszłość zależna będzie od ich zaangażowania w stymulowanie procesów rozwojowych. Wysoki poziom rozwoju społecznego jest także niezbędnym warunkiem powodzenia idei rozwoju lokalnego, kierowanego przez społeczność, jako ważnego czynnika budowy samorządności i przejmowania odpowiedzialności za realizację części zadań w układzie terytorialnym.

We współczesnej koncepcji rozwojowej znaczącym obszarem jest współpraca administracji publicznej oraz społeczeństwa, ponieważ aktywne społeczeństwo jest konieczną przesłanką efektywnego prowadzenia procesu rozwojowego oraz skutecznego i nowoczesnego zarządzania, pozwala też na eliminację konfliktów i rozwijanie autentycznej współpracy. W działaniach władzy samorządowej oraz indywidualnych przedsięwzięciach należy tworzyć klimat, który zapewni poczucie wpływu na sprawy publiczne, wzmocni podmiotowość członków lokalnych społeczności i zachęci ich do aktywnego uczestnictwa w realizacji działań na rzecz dobra wspólnego. Dlatego też bardzo ważne jest systematyczne angażowanie mieszkańców oraz ich przedstawicieli w realizację przedsięwzięć rozwojowych oraz tworzenie warunków dla rzeczywistego i autentycznego udziału w kreowaniu kierunków rozwoju, a następnie wdrażaniu ustalonych zadań i ocenie skuteczności i efektywności zastosowanych instrumentów oddziaływania.

Wskazane jest również prowadzenie różnych form dialogu społecznego, co sprzyja wzajemnemu informowaniu się oraz wymianie poglądów i stanowić istotną formę aktywnego uczestnictwa w realizacji zadań publicznych. Duże znaczenie ma debata publiczna jako ważny instrument oddziaływania na sprawy jednostki terytorialnej – daje możliwość głębszego zrozumienia roli, jaką w dzisiejszej dobie odgrywają obywatele i organizacje publiczne, realizując interes publiczny. Jednocześnie pozwala to na wypracowanie przez administrację samorządową sprawnych metod i instrumentów działania, jak też umiejętności skutecznego rozwiązywania określonych problemów społecznych i gospodarczych dzięki wcześniejszemu rozeznaniu potrzeb i możliwości oraz włączeniu w ten proces różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia, w jakim funkcjonuje administracja publiczna. Należy podkreślić, że prawidłowe zarządzanie w sektorze publicznym wymaga infrastruktury komunikacji, przestrzeni oraz narzędzi, które umożliwiają podjęcie debaty publicznej przez interesariuszy. Ponadto celowe jest ustalenie warunków, jakie muszą być spełnione w danym układzie terytorialnym, aby debata publiczna była instrumentem usprawniającym zarządzanie rozwojem i umożliwiała zaangażowanie jego mieszkańców w sprawy publiczne.

Zaufanie społeczne w procesie rozwoju lokalnego

W procesie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji bardzo duże znaczenie ma zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Staje się to tym istotniejsze, gdyż podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności.

Zarazem dla konsekwentnej realizacji podjętych działań niezbędne jest eliminowane wszelkiej niepewności. W związku z tym należy podkreślić znaczenie oraz korzyści z zaufania, które powinno wzmacniać stabilność lokalnego systemu społecznego. Współcześnie wysoki poziom zaufania społecznego odgrywa niezmiernie ważną rolę w systemie demokratycznym, gdzie wspólnota polityczna musi delegować swą władzę na przedstawicieli. Zaufanie do osób, które mają reprezentować społeczeństwo, stanowi główny czynnik kształtowania decyzji związanych z realizacją władzy publicznej¹. Duże znaczenie ma także zaufanie między aktywnymi uczestnikami wspólnoty lokalnej, postrzeganymi jako aktorzy lokalnej sceny rozwoju. Ich rola jest szczególnie znacząca w procesie rozwoju społecznego, a także w kształtowaniu kierunków działań

1 P. Paxton, *Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment*, The American Journal of Sociology, t. 105, nr 1, 1999.

zmierzających do aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy. Są to osoby, które w mniejszym lub większym stopniu angażują się w życie swojej społeczności lokalnej z racji zajmowanego stanowiska, zawodu lub pełnionej roli społecznej. Grupa ta reprezentuje polityczną wolę działania i jej udział w rozwoju gminy jest niezbędny. Kształtowanie wśród niej kultury partnerstwa oraz wysokiego poziomu zaufania społecznego staje się coraz bardziej niezbędnym instrumentem realizacji założeń rozwoju lokalnego. Pozwala to na zwiększenie szansy wykreowania kierunków oraz zbudowania programów działań odzwierciedlających realne potrzeby społeczności zamieszkującej dany obszar.

Efekty współpracy na rzecz rozwoju w dużej mierze zależne są od praktycznego wymiaru zaufania, które kształtuje postawy obywatelskie oraz decyduje o formie i charakterze wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami i grupami oraz środowiskami społecznymi. Staje się ono także czynnikiem budowania kultury działania w sferze publicznej, wpływając równocześnie na kulturę polityczną. Tak więc poziom zaufania społecznego ugruntowuje wartości demokratyczne, a także przyczynia się do stabilności i trwałości lokalnego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego².

Ze względu na specyfikę rozwoju jednostki terytorialnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczny wymiar zaufania w kontekście budowania zdolności do rywalizacji społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia rozwoju jednostki terytorialnej ogromne znaczenie mają więzi społeczne, będące ważnym elementem mechanizmu wzajemnego wzmacniania. Wraz z procesem modernizacji, zmienia się charakter i typ więzi społecznych, które tworzymy z innymi ludźmi³. Stają się one pomocne w wykreowaniu sieci relacji społecznych, które są słabiej lub silniej zinstytucjonalizowane. Pojawia się pytanie, jaki wzorzec sieci społecznych dominuje na poziomie lokalnym i czy „nadaża” on za zmianami politycznymi i ekonomicznymi.

Niektóre praktyczne aspekty wpływu zaufania społecznego na proces rozwoju lokalnego

W praktyce realizacji polityk publicznych wiele zależy od zaufania pomiędzy podmiotami władzy publicznej, pomiędzy urzędnikami, a także pomiędzy szeroko pojętą władzą publiczną a reprezentantami społeczności lokalnej. Zaufanie to pozwala na podejmowanie i realizację wspólnych inicjatyw oraz

2 R. Inglehart, *Trustwell being and democracy*, [w:] M.E. Warren (red.), *Democracy and trust*, New York, Cambridge, Cambridge University Press.

3 K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press 1999.

skuteczne rozwiązywanie problemów. Doświadczenie samorządowe wskazuje na szczególne znaczenie szeroko pojętego zaufania w procesie programowania rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do wyznaczania celów strategicznych. Ważnym elementem jest podejście do planowania rozwoju jako procesu ciągłych przeobrażeń wymagających systematycznych i kompleksowych działań. We wzajemnych kontaktach należy wypracować model planowania o charakterze integralnym, uwzględniający współczesne prorozwojowe aspekty jednostek terytorialnych. W procesie planowania występują systematycznie odniesienia do uwarunkowań wynikających z założeń polityki przestrzennej miast i gmin, jak też uwzględniane są wymogi kompleksowego podejścia do projektowanych i realizowanych zadań. Niezbędne jest w tym przypadku uzgodnienie kierunku działań poprzez uznanie przedstawionych wzajemnie propozycji z przeświadczeniem o ich zasadności oraz pozytywnym wpływie na kształtowanie obecnej i przyszłej sytuacji jednostki terytorialnej. Proces programowania obejmuje współcześnie bardzo szeroki zakres zagadnień niebagatelnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Dlatego sprawny przebieg tego procesu oraz jego pozytywne wyniki stają się ważnym czynnikiem rozwoju oraz budują platformę dla współpracy. Jest to jednak proces w dużej mierze uwarunkowany wzajemnymi relacjami społecznymi podmiotów uczestniczących w życiu jednostki terytorialnej. Dochodzimy tutaj do zagadnienia zaufania publicznego, wpisującego się w obszar relacji społecznych umożliwiających skuteczne działanie na rzecz wspólnoty samorządowej. Dla tego typu zaufania znaczącą rolę odgrywa obietnica, wiążąca dla obywatela, członka społeczności.

Z tego też powodu – w praktyce życia społecznego obietnica jest istotnym zagadnieniem w kształtowaniu się poziomu zaufania publicznego, a co za tym idzie, kondycji demokracji lokalnej. Należy przyjąć, że przy ograniczonym zaufaniu pojęcie społecznego uczestnictwa jest pozbawione treści, wzrasta wówczas poczucie zagrożenia i mogą się kształtować postawy skrajnie indywidualistyczne, zaś społeczność traktowana jest utylitarnie. Zaufanie społeczne odnosi się do oczekiwań indywidualnych i grupowych, a ich właściwe zdefiniowanie czyni zaufanie społeczne możliwym. Jest to bardzo doniosłe wskazanie, odnoszące się zarówno do reprezentantów społeczności lokalnej, jak i przedstawicieli władzy publicznej, która jest przede wszystkim odpowiedzialna za budowanie zaufania społecznego opartego na poczuciu odpowiedzialności oraz ukształtowanych więziach społecznych⁴.

Dotychczasowe doświadczenia wykazują też, że system wzajemnych uzgodnień i konsultacji opartych na zaufaniu jest właściwą metodą pozwalają-

4 T. Czernik, *Publiczne zaufanie*, Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne, Rok VI 2007, nr 1 (10).

cą na wypracowanie drogi dojścia do realizacji celów i założeń rozwojowych. Zidentyfikowane w toku dyskusji problemy wraz z analizą potrzeb oraz szczegółową oceną sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowo-przestrzennej poszczególnych gmin stanowią podstawę do dyskusji, która wskazuje na kierunki i zakres przedsięwzięć rozwojowych o zintegrowanym charakterze. Najlepiej, jeśli mają one wielokierunkowe oddziaływanie i charakteryzują się trwałością, przez co wpływają na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej miasta lub gminy.

Zaufanie społeczne w procesie kształtowania relacji pomiędzy uczestnikami procesu rozwoju lokalnego

Trzeba przyjąć, że zaufanie społeczne stanowi podstawę relacji interpersonalnych, współpracy, zaangażowania, a także poczucia bezpieczeństwa. Tym samym ma ono zasadniczy wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Ma ono zatem istotne znaczenie dla wzrostu świadomości zbiorowej, świadomego uczestnictwa w życiu zbiorowym i budowania tożsamości zbiorowej. Z drugiej strony wzrost poziomu zaufania przyczynia się do ograniczenia marginalizacji i kształtowania poczucia świadomego uczestnictwa oraz wpływu na zmianę sytuacji swojego otoczenia. Bez zaufania w przestrzeni społecznej nie można prowadzić dialogu, a więc nie można określić istoty zjawisk i procesów. Zaufanie pozwala na efektywną komunikację w obrębie jednostki terytorialnej, wspomagając realizację wytyczonych celów. W tym kontekście należy je postrzegać w kategoriach istotnego źródła przewagi konkurencyjnej. Staje się to bardzo ważne z punktu widzenia wzmacniania potencjału rozwojowego poszczególnych gmin, jak też prowadzenia przez nie polityki lokalnej, zmierzającej do poprawy jakości życia mieszkańców. Z perspektywy interesu publicznego konieczne staje się podejmowanie działań zmierzających do systematycznego eliminowania dysproporcji rozwojowych i poprawy sytuacji środowisk lokalnych, będących w najbardziej niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej. Jest to możliwe dzięki wspieraniu polityk rozwoju lokalnego oraz wzmacnianiu potencjału rozwojowego jednostek oraz grup społecznych. W związku z tym ukształtowany system relacji społecznych w danym środowisku staje się czynnikiem pobudzania aktywności oraz inicjowania działań społeczności lokalnej, jak też tworzenia warunków do rozwiązywania problemów istotnych dla rozwoju lokalnego danej jednostki terytorialnej. Pozwala to na doprecyzowanie kierunków rozwoju, nawiązanie ściślejszej współpracy, a także rozwijanie form współdziałania w systemie jednostki terytorialnej. Powstają zatem warunki dla rozwijania form partnerstwa społecznego i instytu-

cjonalnego, jak również dla większej koncentracji na zadaniach, które sprzyjają rozwijaniu potencjału konkurencyjnego miast i gmin. W tym procesie liczą się takie czynniki, jak długofalowe inwestycje, czas i dobra wola. Konieczne jest też wytworzenie kultury zaufania, co wpływa na efektywność podejmowanych działań⁵. Zaufanie powinno być też utożsamiane z mechanizmem funkcjonującym na podstawie założenia, że członkowie danej społeczności nacechowani są uczciwym oraz kooperatywnym zachowaniem, u podstaw którego leżą wspólnie wyznawane normy⁶. W sytuacji, w której ufamy innym ludziom, dokonujemy określonego przewidywania czy też założenia dotyczącego ich przyszłych zachowań. Zaufanie nierozzerwalnie wiąże się z myśleniem o przyszłości, która z definicji jest niepewna, ale zaufanie jest jakimś sposobem przewidywania przyszłości i przez to stwarza możliwość jej opanowania. Zaufanie jest swoistą grą dotyczącą przyszłych działań innych ludzi⁷. Wspierane zaufaniem społecznym działania mają znaczenie dla kreowania zmiany społecznej jako liczącego się czynnika w rozwiązywaniu problemów lokalnych.

Z punktu widzenia dynamiki procesów społecznych, prowadzących do trwałych zmian, ważne są dalekosiężne i trwałe konsekwencje. Z tego samego punktu widzenia istotne są pozytywne zmiany społeczne, a więc takie, które można interpretować w kategoriach rozwoju społecznego, które wprowadzane są w sposób aktywny. Wydaje się, że pożądana zmiana społeczna powstaje poprzez stworzenie silnego kapitału społecznego, rozumianego jako sieć powiązań, cechująca się współpracą i wzajemnym zaufaniem jej uczestników. Zarazem za inicjowaniem długofalowych, nieodwracalnych i poświadanych zmian, wprowadzanych poprzez budowanie kapitału społecznego, często stoją jednostki o specyficznych cechach, określane jako „przedsiębiorcy społeczni”⁸. Wywołanie pozytywnej zmiany społecznej może być efektem zaistnienia pewnych czynników specyficznych dla danej wspólnoty lokalnej.

Poczucie zaufania ma znaczny wpływ na kształtowanie podmiotowości społeczności lokalnej, która składa się z różnorodnych grup ludzkich i posiada bardzo ważną cechę, którą jest szczególny stosunek do zamieszkiwanego terytorium, co znajduje swój wyraz we wszystkich charakterystykach rozwoju lokalnego. Zazwyczaj jest to jakaś wartość emocjonalna, kulturowa, tradycyjna,

5 M. Stelmaszczyk, *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, strona internetowa z dn. 10.09.2011.

6 F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN, Warszawa – Wrocław 1997.

7 P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 310.

8 R. Praszkiel, A. Nowak, *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor”, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Społecznych, nr 2/2005.

ekonomiczna, przyrodnicza czy jeszcze inna⁹. Konsekwencją takiego podejścia będzie kształtowanie się aktywnej społeczności lokalnej co zakłada aktywność mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, które ostatecznie są podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację. W ten sposób biorą oni udział w formułowaniu i podejmowaniu decyzji oraz realizacji polityk publicznych. Mówiąc o szerokiej partycypacji społecznej, zakładamy, że chodzi tu o taką aktywność obywateli, która wykracza poza sam akt głosowania. Można wskazać na trzy argumenty, dlaczego takie uczestnictwo jest pożądane: 1) pomaga w edukacji obywatelskiej, 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą, 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej¹⁰.

Zaufanie społeczne w procesie zarządzania rozwojem lokalnym

Zaufanie społeczne jest jednym z warunków funkcjonowania samorządności oraz zapewnienia udziału społeczności lokalnych w procesie zarządzania gminą. Wpływa to także na rozwój form aktywności charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. Kształtują się w ten sposób mechanizmy współpracy na poziomie lokalnym, gwarantujące realizację zadań na rzecz szeroko pojętych przemian społecznych. Daje to także podstawy do inicjowania różnych form dialogu społecznego i budowania społeczeństwa obywatelskiego na bazie wzajemnego zaufania.

Proces budowania zaufania społecznego wymaga wysiłku ze strony wszystkich uczestników życia publicznego. Wymaga to stworzenia wyraźnych i społecznie akceptowanych ram prawnych dla działalności społeczno-politycznej, wyeliminowania zjawisk korupcyjnych na styku polityki z innymi dziedzinami życia, a także zmian w obszarze kultury politycznej. Budowanie i utrwalanie zaufania w sferze aktywności publicznej może przynosić wymierne korzyści dla jednostki terytorialnej. Tak więc można tutaj mówić o takich elementach zaufania:

- budowaniu i utrwalaniu pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej;
- tworzeniu optymalnych warunków dla funkcjonowania w społeczności lokalnej;
- uwiarygodnieniu misji w zakresie realizacji zadań publicznych;

9 J. Szczepański, *Polska lokalna*, [w:] *Spółczesność i gospodarka w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 19.

10 J.E. Klausen, D. Sweeting, *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.

- wzroście efektywności podejmowanych działań;
- podniesieniu poziomu konkurencyjności społeczno-gospodarczej;
- wzroście satysfakcji i zadowoleniu partnerów społeczno-gospodarczych;
- wzroście poczucia identyfikacji terytorialnej oraz zaangażowania w sprawy jednostki terytorialnej.

Zaufanie jest współcześnie jedną z podstaw rządzenia poprzez partnerstwa, co jest ściśle połączone z nawiązywaniem współpracy o charakterze dobrowolnym między lokalnymi podmiotami i ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia założonych celów.

Nieodzownym elementem polityki władz lokalnych powinno być wsparcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego i systematyczne rozwijanie współpracy pomiędzy władzą samorządową a różnymi przedstawicielami społeczności lokalnej, co niewątpliwie przyczyni się do umocnienia demokracji lokalnej, jak i do efektywniejszego realizowania polityk publicznych. Podejście takie sprzyja rozwijaniu modelu partycypacyjnego lokalnego zarządzania publicznego w układzie lokalnym¹¹.

Podsumowanie

W praktyce realizacji polityk publicznych istotne jest zaufanie pomiędzy szeroko pojętą władzą publiczną a reprezentantami społeczności lokalnej. Pozwala to na podejmowanie i realizację wspólnych inicjatyw oraz skuteczne rozwiązywanie problemów. Doświadczenie samorządowe wskazuje na szczególne znaczenie szeroko pojętego zaufania w procesie programowania rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do wyznaczania celów strategicznych. Ważnym elementem jest tutaj podejście do planowania rozwoju jako procesu ciągłych przeobrażeń wymagających systematycznych i kompleksowych działań. We wzajemnych kontaktach należy wypracować model planowania o charakterze integralnym, uwzględniający współczesne prorozwojowe aspekty jednostek terytorialnych. Dlatego w praktyce życia społecznego ważne staje się zagadnienie kształtowania się poziomu zaufania publicznego, a co za tym idzie, kondycji demokracji lokalnej. Należy przyjąć, że przy ograniczonym zaufaniu pojęcie społecznego uczestnictwa jest pozbawione treści, wzrasta wówczas poczucie zagrożenia i mogą się kształtować postawy skrajnie indywidualistyczne, zaś społeczność

11 M. Geddes, P. Le Galès, *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance: A Process of Regime Restructuring?*, [w:] M. Geddes, I.J. Benington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London: Routledge, 2001.

traktowana jest utylitarnie. W związku z tym proces budowy zaufania między uczestnikami procesu rozwoju ma kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów lokalnych. Ich współpraca jest niezbędna, ponieważ żadna z organizacji ani indywidualnych aktorów nie posiada wystarczających zasobów do samodzielnej realizacji swoich celów. Zatem w centrum koncepcji lokalnego zarządzania znajduje się potrzeba partnerstwa władzy lokalnej i pozostałych podmiotów działających w środowisku lokalnym. Współcześnie skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi oparte jest na szerokim zakresie współpracy pomiędzy władzą publiczną a członkami społeczności lokalnej.

Bibliografia

- Czernik T., *Publiczne zaufanie*, Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne, Rok VI, 2007, nr 1 (10).
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN, Warszawa – Wrocław 1997.
- Geddes M., Le Galès P., *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance: A Process of Regime Restructuring?*, [w:] M. Geddes, I.J. Benington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London: Routledge, 2001.
- Inglehart R., *Trustwell being and democracy*, [w:] M.E. Warren (red.), *Democracy and trust*, New York, Cambridge: Cambridge University Press.
- Klausen J.E., Sweeting D., *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance*, [w:] M. Haus H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- Newton K., *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press 1999.
- Paxton P., *Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment*, *The American Journal of Sociology*, t. 105, nr 1, 1999.
- Praszkier R., Nowak A., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor”, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Społecznych, nr 2/2005.

Stelmaszczyk M., *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, strona internetowa z dn. 10.09.2011.

Szczepański J., *Polska lokalna*, [w:] *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 19.

Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 310.

Maciej Ryczkowski

Administracyjne źródła danych jako jeden z kierunków rozwoju regionalnej statystyki publicznej

Administrative data sources as a direction of development in regional public statistics

Zarys treści: Administracyjne źródła danych stanowią ważny kierunek rozwoju regionalnej statystyki publicznej. W artykule przedstawiono w szczególności odwołania do tych źródeł w dokumentach międzynarodowych, a także wskazano na coraz liczniejsze przykłady ich zastosowań w polskiej statystyce publicznej. Pomimo rosnącej popularności, źródła te mają także wady i niedoskonałości, które scharakteryzowano w niniejszym artykule i zestawiono je z zaletami. Opisano także, w jaki sposób wykorzystują źródła administracyjne inne wybrane, wysoko rozwinięte państwa.

Słowa kluczowe: administracyjne źródła danych, kierunki rozwoju statystyki publicznej, statystyka regionalna.

Abstract: Administrative data sources constitute an important direction of development for regional public statistics. Consequently, this paper presents particular references to those sources in international documents and it also indicates the increasing number of examples of their use in Polish public statistics. Despite their growing popularity, these sources also reveal certain flaws and imperfections, which were characterized and collated with their advantages in this paper. Furthermore, it is also described how highly developed countries make use of administrative sources.

Keywords: administrative data sources, development directions of public statistics, regional statistics.

Wstęp

Od momentu transformacji państwa i gospodarki odnotowujemy stały wzrost zainteresowania statystyką regionalną, którą można zdefiniować jako ilościowy opis tożsamości administracyjnych i funkcjonalnych części danego kraju zwanych regionami¹.

1 J. Paradysz, *Statystyka regionalna: stan, problemy i kierunki rozwoju*, Przegląd Statystyczny, nr 2 (specjalny), 2012.

Przełomami dla rozwoju statystyki regionalnej było wejście Polski do Unii Europejskiej oraz włączenie statystyki publicznej do planowania strategicznego rozwoju na poziomie globalnym i europejskim (np. Europa 2020). W ślad za nimi przybrał na sile wzrost zapotrzebowania na rzetelną i obiektywną informację wytwarzaną przez statystykę publiczną na poziomie nie tylko regionalnym, ale i lokalnym.

By sprostać tym oczekiwaniom, statystyka publiczna podejmowała i nadal podejmuje liczne działania mające na celu zapewnienie danych oraz narzędzi wspierających planowanie, monitoring i ewaluację strategicznych zadań w regionie. Jednym z najważniejszych tego typu działań jest poszukiwanie nowych źródeł danych w administracyjnych bazach danych.

Można zauważyć tendencję, że systemy administracyjne są wykorzystywane przez statystykę publiczną w wielu państwach w coraz większym stopniu. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia administracyjnych źródeł danych na przykładzie wybranych dokumentów międzynarodowych uchwalonych i przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz przez Parlament Europejski. W artykule zaprezentowano także przykłady dotychczasowego oraz planowanego wykorzystania administracyjnych źródeł danych przez polską statystykę publiczną. Coraz szersze wykorzystywanie źródeł administracyjnych skłania jednak do zwrócenia uwagi na sytuację, że oprócz niekwestionowanych zalet takich źródeł danych, mają one także określone wady, które powinny być uwzględniane w realizowanych badaniach.

Znaczenie administracyjnych baz danych w dokumentach międzynarodowych

Dane administracyjne to dane pochodzące ze źródeł spoza sektora statystyki publicznej². Rekord administracyjny (*administrative record*) obejmuje każdy rekord wynikający z fiskalnego, podatkowego lub innego obowiązku, stworzony w celu ułatwienia działań administracji i programów rządowych lub w celu nadzorowania przestrzegania zobowiązań prawnych przez niektóre grupy społeczne (Komisja Europejska). Dane administracyjne dotyczą informacji zebranych przede wszystkim dla celów administracyjnych. Tego typu dane są zbierane przez departamenty rządowych i innych organizacji do celów rejestracji, transakcji i przechowywania dokumentacji, zwykle w trakcie realizacji określonej usługi.

Znaczenie źródeł administracyjnych dla statystyki publicznej w szczególności jest przedstawione w takich oficjalnych dokumentach, jak: Rozporzą-

2 Economic Commission for Europe of the United Nations (UNECE), "Terminology on Statistical Metadata", Conference of European Statisticians Statistical Standards and Studies, No. 53, Geneva 2000.

dzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, w dwóch raportach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) przygotowanych na XIX Międzynarodową Konferencję Statystyków Pracy, tj. w raporcie ogólnym oraz w raporcie przedstawiającym propozycję treści nowej rezolucji³ oraz wreszcie w uchwalonej w październiku 2013 r. rezolucji.

W rozporządzeniu nr 549/2013 stwierdzono, że generalnie źródła administracyjne w poszczególnych państwach dość dobrze zaspokajają potrzeby statystyki publicznej. Dane administracyjne wraz z badaniami statystycznymi przedsiębiorstw wykorzystywane są do generowania tablic podaży i wykorzystania, które są szczególnie użyteczne przy szacowaniu PKB w cenach rynkowych zgodnie z podejściem od strony produkcji i podejściem od strony wydatków. Dane administracyjne wykorzystywane są jako jedno ze źródeł danych przy zestawianiu kwartalnych rachunków narodowych. Wybór odpowiednich informacji uzupełniających ze źródeł administracyjnych jest wskazany w rozporządzeniu jako ważny etap projektowania i budowania rachunków satelitarnych⁴.

W rozporządzeniu zwrócono jednakże uwagę na wady administracyjnych źródeł danych. W szczególności pojęcia, na jakich opierają się administracyjne źródła danych, są zazwyczaj odmienne od tych wymaganych do statystyki rachunków narodowych. Wówczas występuje konieczność ich modyfikowania w celu uzyskania zgodności z ESA. Problemem związanym z posługiwaniem się administracyjnymi pojęciami jest dodatkowo to, że zazwyczaj różnią się między krajami, utrudniając porównywalność, zmieniają się w czasie, nie są zwykle optymalne do analiz ekonomicznych i oceny polityki gospodarczej, a także bywają niespójne nawet pomiędzy równymi systemami administracji. Ponadto wiarygodność, szczegółowość, terminowość i częstotliwość danych administracyjnych mogą stanowić także ważne źródło potencjalnych zaburzeń. Dlatego też, w celu uzyskania spójnego i zgodnego w skali międzynarodowej standardu metodologicznego i księgowego w ESA, nie zdecydowano o posługiwaniu się pojęciami administracyjnymi. Dane administracyjne wymagają zatem dodatkowych przeliczeń w celu zniwelowania dostosowania ich do potrzeb statystyki publicznej⁵.

3 A. Zgierska, *Nowe międzynarodowe zalecenia dotyczące statystyki pracy*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, t. 56, 26 czerwca 2013 r.

5 Ibidem.

Również Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) wskazuje na znaczenie źródeł administracyjnych dla poszczególnych obszarów statystyki publicznej. Kierowanie przez tę organizację pomocy technicznej w celu szerszego wykorzystywania źródeł administracyjnych podkreśla ważną rolę tych źródeł. Pomoc została skierowana do Kostaryki, Salwadoru, Gwatemali, Hondurasu oraz Nikaragui. MOP podaje, że wiele krajów wykorzystuje dane administracyjne także do budowy wskaźników godziwej pracy (*decent work*)⁶.

Źródła administracyjne stanowią kluczowy zasób do wykorzystywania w obszarze rynku pracy. Zaletą źródeł administracyjnych jest wówczas możliwość dokonywania częstych pomiarów określonego zjawiska. Pozyskiwanie danych administracyjnych z wysoką częstotliwością, np. miesięczną, pozwala uchwycić wahania sezonowe i inne okresowe zmiany zatrudnienia. Dane administracyjne mogą być użyteczne do generowania szczegółowych statystyk o zarejestrowanych osobach pracujących, kontraktach, na jakich pracują, płatnych stażach, praktykantach oraz o osobach uzyskujących zasiłki dla bezrobotnych. W tym celu mogą być wykorzystywane rejestry podatkowe, ubezpieczeniowe, dane pochodzące z systemów emerytalnych oraz wszelkie inne rejestry dostępne w danych państwach i dostarczające informacji o pracujących na umowach formalnych lub o zarejestrowanych bezrobotnych. Statystyki można także wzbogacać na podstawie zagranicznych rejestrów zatrudnienia lub na podstawie danych pochodzących z urzędów pracy. Źródła administracyjne mogą także stanowić ważne uzupełnienie w celu szacowania wynagrodzeń oraz liczby wolnych miejsc pracy w gospodarce narodowej⁷.

Najnowszą rezolucję określaną jako „kamień milowy” w międzynarodowej statystyce pracy uchwalono w październiku 2013 r. w siedzibie Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie podczas organizowanej co kilka lat XIX Międzynarodowej Konferencji Statystyków Pracy⁸. Najnowsza rezolucja dotycząca statystyki pracy, w tym pracy przynoszącej dochód oraz niewykorzystanych zasobów pracy wskazuje na te obszary statystyki rynku pracy, w których źródła administracyjne mogą pełnić ważną rolę dostawcy dodatkowych informacji. Rezolucja jednocześnie wskazuje na ograniczenia w wykorzystywaniu źródeł administracyjnych.

6 International Labour Organization, Report I General report, 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2–11 October 2013a.

7 International Labour Organization, Report II Statistics of work, employment and labour underutilization, 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2–11 October 2013b, International Labour Organization, Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, The 19th International Conference of Labour Statisticians, 2013c.

8 A. Zgierska, op. cit.

W rezolucji zaznaczono, że na potrzeby badania rynku pracy, pracy zarobkowej oraz niezarobkowej mogą być wykorzystywane różne źródła danych, w tym źródła administracyjne. Rezolucja zaleca jednak, aby głównym źródłem dla monitorowania sytuacji na rynku pracy, statystyk dotyczących niedozatrudnienia (*underemployment*), jakości, warunków pracy lub nieopłaconej pracy stażystów było badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). To reprezentacyjne badanie powinno także stanowić podstawę do analizowania specjalistycznych danych ankietowych, dotyczących np. wykorzystania czasu, warunków życia, pracy na własny użytek, niezarejestrowanego wolontariatu, budżetów gospodarstw domowych itp. Źródła administracyjne są natomiast użyteczne i pomocne do analizy przepływów na rynku pracy, a także do wyznaczania kluczowych danych o pracujących w gospodarce formalnej, bezrobotnych, beneficjentach programów wspierających zatrudnienie, osobach przyuczających się do zawodu⁹.

Wybrane przykłady wykorzystywania źródeł administracyjnych w polskiej statystyce publicznej

Polska statystyka publiczna wykorzystuje liczne źródła administracyjne. Przełomowym wydarzeniem był Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 (NSP 2011), który po raz pierwszy w historii polskiej statystyki publicznej został przeprowadzony metodą mieszaną. Wiązało się to z wykorzystaniem danych pochodzących ze źródeł administracyjnych, a także danych zebranych w badaniu reprezentacyjnym. Liczebność próby wynosiła 20% mieszkań w Polsce¹⁰.

Na znaczenie danych administracyjnych wskazuje także wypowiedź Prezesa GUS Janusza Witkowskiego, który – charakteryzując projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 – zwrócił uwagę na zwiększony zakres wykorzystania administracyjnych źródeł danych, co powinno wpłynąć, jego zdaniem, na ograniczenie obciążenia statystyką respondentów, jak i na jakość informacji¹¹.

Ważnym obszarem, poznawanym na podstawie administracyjnych źródeł danych, jest badanie bezrobocia rejestrowanego. Prowadzone jest ono z częstotliwością miesięczną przez powiatowe urzędy pracy. Źródłem danych o zarejestrowanych bezrobotnych są sprawozdania MPiPS.

9 International Labour Organization, Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, The 19th International Conference of Labour Statisticians, 2013c.

10 M. Szymkowiak, *Estymatory kalibracyjne stosowane w Narodowym Spisie Powszechnym w 2011 r.*, Wiadomości Statystyczne, listopad 2014.

11 A. Żurawicz, *Działalność Rady Statystyki w I półroczu 2014 r.*, Wiadomości Statystyczne, październik 2014.

Także w statystyce warunków pracy wykorzystywane są dane administracyjne. Dane pochodzą z działalności Państwowej Inspekcji Pracy i dotyczą m.in. liczby przeprowadzonych kontroli i wydanych decyzji. Zbierane są także zagregowane dane z administracyjnych systemów informacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o liczbie i koszcie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w przekroju województw¹².

Szczegółowy opis wykorzystania źródeł administracyjnych w 2015 r. przedstawiła I. Marczuk¹³. Autorka zauważyła, że systemy administracyjne w 2015 r. w większym stopniu niż dotychczas będą wykorzystywane jako źródło danych. Statystyka publiczna wspomaga się źródłami administracyjnymi m.in. do badania procesów, zjawisk i czynników kształtujących sytuację bieżącą i średniookresowych trendów na rynku finansowym, do pozyskiwania szerszej informacji o stanie zdrowia ludności, w tym pozyskuje dane o zachorowalności, do aktualizacji operatu niezbędnego do prowadzenia reprezentacyjnych badań rolniczych. Również badania leśnictwa, badania świadczeń społecznych: emerytalno-rentowych, przedemerytalnych, rodzinnych oraz pozostałych świadczeń z ubezpieczeń społecznych i pozaubezpieczeniowych, informacje o nianiach i opiekunach dziennych, badania dotyczące świadczeń na rzecz rodziny zasilane będą z administracyjnych źródeł danych.

Powyższa lista nie wyczerpuje wszystkich zgłoszonych zapotrzebowań na dane administracyjne. I tak np. A. Młodak¹⁴ wskazał, że wykorzystanie rejestrów administracyjnych mogłoby wpłynąć na poprawę jakości szacunków dotyczących dojazdów do pracy. Urząd Statystyczny w Bydgoszczy uczestniczy w pracach grupy roboczej w Eurostacie, zajmującej się tworzeniem wspólnej europejskiej metodologii definiowania obszarów rynku pracy. W pracach tych wykorzystywane są dane z NSP 2011, które pochodziły z rejestrów administracyjnych (dane ZUS i MF). Obecne prace polegają na testowaniu oprogramowania w celu doboru optymalnych parametrów niezbędnych do wyznaczania wspomnianych obszarów.

Zadania związane z wykorzystaniem danych z rejestrów administracyjnych, m.in. ZUS, KRUS i Ministerstwa Finansów będą zapewne kontynuowane. Wydaje się, że w coraz większym stopniu zasoby statystyki publicznej będą uzupełniane nowymi i istotnymi aspektami rynku pracy.

12 GUS, *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa 2008.

13 I. Marczuk, *Program badań statystycznych statystyki publicznej na 2015 r.*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

14 A. Młodak, *Zastosowanie metody bootstrapowej do oceny precyzji szacunków danych z badania reprezentacyjnego NSP 2011 na przykładzie dojazdów do pracy*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

Urząd ten stanowi także przykład, w jaki sposób można wykorzystać w praktyce źródła administracyjne. W Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy dokonano mianowicie naliczeń na podstawie danych administracyjnych ZUS do badania działalności fundacji i stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych (SOF). Dzięki naliczeniom zaktualizowano liczbę pracujących w tych jednostkach. Uaktualnione dane wykorzystane były m.in. do wyznaczania liczby pracujących na potrzeby rachunków narodowych w 2013 r.

Wady i zalety administracyjnych źródeł danych

Do zalet źródeł administracyjnych należą przede wszystkim niskie koszty pozyskiwania takich danych. Ten argument ekonomiczny jest jednak osłabiony tym, że surowe dane administracyjne wymagają odpowiednich nakładów na ich „wyczyszczenie” oraz niezbędną obróbkę. Pozyskiwanie danych ze źródeł administracyjnych pozwala także zmniejszyć obciążenie respondentów. Dane natomiast można pozyskiwać regularnie z potencjalnie stosunkowo wysoką częstotliwością. Prawie stuprocentowe pokrycie populacji umożliwia dokonywanie prezentowania danych na niskich szczeblach agregacji.

Źródła administracyjne, pomimo powyższych zalet, mają także liczne wady. Pojęcia wykorzystywane w administracyjnych źródłach danych są zazwyczaj odmienne od tych wymaganych dla celów statystycznych. Dane administracyjne należy zatem odpowiednio przekształcić. Wadą źródeł administracyjnych jest to, że nie obejmują wszystkich danych, ważnych dla społeczeństwa informacyjnego, a także dla monitorowania rozwoju gospodarczego zmiennych. Przykładowo w obszarze rynku pracy w źródłach administracyjnych na próżno szukać danych o gospodarce nieformalnej i niektórych formach wolontariatu. Dane administracyjne często są niedoskonałe. Zawierają niekiedy brakujące lub błędne wartości, poza tym są odmienne w różnych krajach, co utrudnia ich porównywalność. Także wiarygodność, szczegółowość, terminowość i częstotliwość danych administracyjnych może budzić wątpliwości i stanowić potencjalne źródło zaburzeń. Posługiwanie się administracyjnymi źródłami danych może także budzić wątpliwości co do potencjalnego ryzyka utraty prywatności poszczególnych osób. Rejestry administracyjne mogą także nie prezentować w sposób właściwy, lub w ogóle nie prezentować swego kontekstu otoczenia, na podstawie którego można by wyodrębnić określone zależności przyczynowo-skutkowe. Krytyka administracyjnych zasobów dotyczy także czasami braku kontroli nad procesem zbierania danych. W związku z tym pojawia się problem, jak dany sposób zbierania danych mógł wpłynąć na jakość zebranych danych.

Zgodnie z rozporządzeniem 223/2009, w celu zmniejszenia obciążenia respondentów, krajowe urzędy statystyczne i inne organy krajowe oraz Komisja (Eurostat) mają dostęp do administracyjnych źródeł danych, pochodzących z ich odpowiedniego systemu administracji publicznej, w stopniu, w jakim dane te są niezbędne do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej¹⁵. Planowane nowe przepisy mają ułatwić statystyce publicznej dostęp do danych administracyjnych, a także zwiększyć możliwość oddziaływania na zakres pozyskiwanych danych. Zgodnie z nimi, zobowiązaniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego jest wyprzedzające inicjowanie i określanie, jakie dane gromadzone w systemach administracyjnych są lub będą niezbędne dla aktualnych i przyszłych potrzeb statystyki, w tym dla spełnienia zobowiązań wobec Europejskiego Systemu Statystycznego i organizacji międzynarodowych. Takie rozporządzenie, poprzez nadanie możliwości decydowania o tym, jakie dane uzyskiwać będzie statystyka publiczna, może pozwolić na wyeliminowanie przynajmniej części wspomnianych wyżej wad źródeł administracyjnych, czyniąc to zewnętrzne źródło potencjalnie jeszcze bardziej przydatnym i potrzebnym.

Wykorzystywanie administracyjnych źródeł danych w wybranych państwach

Jednym z państw, w których w stosunkowo szerokim zakresie wykorzystuje się rejestry administracyjne, jest Kanada. W państwie tym rejestry administracyjne są zbierane do realizacji różnych celów, innych niż statystyczne. Rejestry administracyjne obejmują m.in. dane o przepływach towarów i osób przez granice, urodzeniach i zgonach, emeryturach i opodatkowaniu osób prawnych i fizycznych. To, czy dane administracyjne zostaną wykorzystane w statystyce publicznej, jest w tym państwie uzależniane od tego, czy taki sposób postępowania stanowi efektywną kosztowo alternatywę dla bezpośredniego zbierania danych. Jak w przypadku każdego programu zbierania danych, analiza wykorzystania danych administracyjnych do celów statystycznych jest kwestią zrównoważenia kosztów i korzyści.

W Wielkiej Brytanii departamenty rządowe są głównymi, aczkolwiek nie jedynymi dostawcami dużych baz danych administracyjnych, dotyczących opieki społecznej, podatków, ochrony zdrowia i systemów edukacyjnych. Zbiory te obecnie już przez wiele lat były wykorzystywane do tworzenia oficjalnych statystyk. Jednakże, podczas gdy w Wielkiej Brytanii rosła świadomość możliwości wykorzystywania danych administracyjnych, kilka krajów skandynawskich

15 Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009.

(głównie Dania, Szwecja i Finlandia), okazały się dużo bardziej zaawansowane w wykorzystaniu tych zasobów.

Generalnie wszystkie kraje skandynawskie mają wieloletnie doświadczenia w dziedzinie statystyki opartej na rejestrach administracyjnych. Wykorzystywanie źródeł administracyjnych rozszerzano na przestrzeni ostatnich lat. Obecnie w państwach tych istnieje wiele rejestrów administracyjnych wykorzystywanych do celów statystycznych. Warta uwagi jest okoliczność, że wszystkie posługują się osobistym numerem identyfikacyjnym pochodzącym z Rejestru Pracowników. Rejestry administracyjne można znaleźć w niemal wszystkich dziedzinach. Są to np.:

- rejestry podatkowe,
- rejestry uzyskiwanych dochodów i bogactwa,
- rejestry wynagrodzeń,
- rejestry rynku pracy,
- rejestr ofert pracy,
- rejestr bezrobotnych,
- rejestry studenckie,
- rejestry ubezpieczeń społecznych,
- rejestry medyczne,
- rejestry karne,
- rejestry pojazdów¹⁶.

Na początku w krajach skandynawskich wykorzystywano źródła administracyjne do statystyk społecznych, a później także do statystyki gospodarczej. W latach 1964–1969 we wszystkich krajach skandynawskich powstały Centralne Rejestry Ludności, wraz z unikalnymi numerami identyfikacyjnymi dla poszczególnych osób. W następnych latach zostało stworzonych kilka innych rejestrów administracyjnych. Dane administracyjne – jako źródło dla tworzenia oficjalnych statystyk – zostały wprowadzone już na początku 1970 r. Rejestry zostały po raz pierwszy użyte w kilku ważnych obszarach statystycznych, począwszy od statystyki ludności i wynagrodzeń. Następnie podjęto prace nad dalszym wykorzystywaniem źródeł administracyjnych¹⁷.

16 United Nations, Register-based statistics in the Nordic countries. Review of best practices with focus on population and social statistics, New York and Geneva 2007.

17 Ibidem.

Przykładowo, norweski Rejestr Pracowników został założony w roku 1978. Natomiast od 1983 r. zostały opublikowane jako dodatek do BAEL statystyki małych obszarów na jego podstawie. Wykazane informacje nie obejmowały jednak osób pracujących i w rzeczywistości składały się tylko z kilku zmiennych. Na przełomie lat 80. i 90. utworzono odpowiednie nowe rejestry, a sam zakres statystyk rynku pracy wykazywany na podstawie rejestrów administracyjnych był stopniowo rozszerzany. W 2001 r. zakres i jakość danych były wystarczające do opublikowania spisu powszechnego przedstawiającego dane o pracujących na bazie rejestrów administracyjnych¹⁸. Również w Szwecji statystyka publiczna wspiera się danymi administracyjnymi. Przykładowo statystyki rynku pracy pochodzą ze źródeł administracyjnych, a ich celem jest coroczne informowanie o zatrudnieniu, dojazdach do pracy, pracujących i przepływach na rynku pracy (SCB).

Prawdziwym liderem w tym zakresie wydaje się być Finlandia. W tym państwie wykorzystanie danych administracyjnych w celu tworzenia statystyk społecznych i gospodarczych jest dobrze ugruntowane zarówno w praktyce oraz w przepisach prawnych. W ujęciu ilościowym już w 2004 r. zdecydowana większość (aż 96% pozyskiwanych danych) Centralnego Urzędu Statystycznego Finlandii pochodziło z rejestrów administracyjnych, a zaledwie 4% danych były zbierane bezpośrednio od przedsiębiorstw handlowych, osób prywatnych i z innych źródeł¹⁹.

Podsumowanie

Statystyka publiczna uprawniona jest do zbierania danych statystycznych ze wszystkich dostępnych źródeł, do których zaliczyć można sprawozdawczość GUS, sprawozdania innych resortów, ekspertyzy, opracowania, szacunki własne, a także administracyjne systemy informacyjne. Generalna światowa tendencja, ze względu m.in. na potrzeby regionalne, wskazuje, że systemy administracyjne są i prawdopodobnie będą wykorzystywane przez statystykę publiczną w coraz większym stopniu. Także w polskiej statystyce publicznej zarysowuje się wyraźny trend coraz szerszego wykorzystywania danych pochodzących z rejestrów administracyjnych. Dane z rejestrów administracyjnych posiadają bowiem wiele zalet. Są to przede wszystkim niskie koszty pozyskiwania, niskie lub zerowe obciążenie respondentów, regularność w uzyskiwaniu danych oraz wysokie pokrycie badanej populacji. Jednakże coraz szersze wykorzystywanie źródeł

18 Ibidem.

19 Statistikcentralen – Statistics Finland, Use of Register and Administrative Data Sources for Statistical Purposes Best Practices of Statistics Finland, Helsinki – Helsingfors 2004.

administracyjnych skłania do zwrócenia uwagi na sytuację, że oprócz niekwestionowanych zalet takich źródeł danych, mają one także wady, które powinny być uwzględniane w realizowanych badaniach. Do problemów związanych z administracyjnymi źródłami danych zaliczyć należy w szczególności: odmienność definicji występujących w rejestrach administracyjnych od tych stosowanych w statystyce publicznej, braki w informacjach zawartych w danych administracyjnych. Rejestry administracyjne często posiadają błędne lub brakujące dane, a także ich wiarygodność, szczegółowość, terminowość i częstotliwość może budzić wątpliwości i stanowić potencjalne źródło zaburzeń. Powoduje to, że dane administracyjne często muszą być modyfikowane w celu uzyskania zgodności z ESA. Ważne jest, aby pamiętać, że nawet olbrzymie ilości rekordów danych administracyjnych mogą czasami być niewystarczające do całkowitego zastąpienia bezpośredniego zbierania danych poprzez sprawozdania i ankiety statystyki publicznej. Oznacza to, że te dwie metody powinny wówczas wzajemnie się uzupełniać, tak aby ich mocne strony były wykorzystywane, a wady każdej z metod były jednocześnie eliminowane.

Bibliografia

Economic Commission for Europe of the United Nations (UNECE), "Terminology on Statistical Metadata", Conference of European Statisticians Statistical Standards and Studies, No. 53, Geneva 2000.

European Commission, Building the System of National Accounts – administrative sources, dostępne na: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Building_the_System_of_National_Accounts_-_administrative_sources.

GUS, *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa 2008.

International Labour Organization, Report I General report, 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2–11 October 2013a.

International Labour Organization, Report II Statistics of work, employment and labour underutilization, 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2–11 October 2013b.

International Labour Organization, Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, The 19th International Conference of Labour Statisticians, 2013c.

Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009.

Marczuk I., *Program badań statystycznych statystyki publicznej na 2015 r.*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

Młodak A., *Zastosowanie metody bootstrapowej do oceny precyzji szacunków danych z badania reprezentacyjnego NSP 2011 na przykładzie dojazdów do pracy*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

Paradysz J., *Statystyka regionalna: stan, problemy i kierunki rozwoju*, Przegląd Statystyczny, nr 2 (specjalny), 2012.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (Ue) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, t. 56, 26 czerwca 2013 r.

SCB Statistics Sweden, <http://www.scb.se>

Statistikcentralen – Statistics Finland, *Use of Register and Administrative Data Sources for Statistical Purposes Best Practices of Statistics Finland*, Helsinki – Helsingfors 2004.

Szymkowiak M., *Estymatory kalibracyjne stosowane w Narodowym Spisie Powszechnym w 2011 r.*, Wiadomości Statystyczne, listopad 2014.

United Nations, *Register-based statistics in the Nordic countries. Review of best practices with focus on population and social statistics*, New York and Geneva 2007.

Zgierska A., *Nowe międzynarodowe zalecenia dotyczące statystyki pracy*, Wiadomości Statystyczne, grudzień 2014.

Żurawicz A., *Działalność Rady Statystyki w I półroczu 2014 r.*, Wiadomości Statystyczne, październik 2014.

Jan Stachowski

Sytuacja na regionalnym rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego w kontekście jego podstawowych uwarunkowań

The situation on the regional labour market of the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship in context of its fundamental conditions

Zarys treści: Kujawsko-pomorskie znane jest z wysokiego bezrobocia, niekorzystnie rzutującego na wizerunek tego regionu. Dotychczasowe przedsięwzięcia dla jego zmniejszenia nie były skuteczne. Autor weryfikuje hipotezę o strukturalnym uwarunkowaniu obecnego zasobu osób poszukujących pracy, rozpatrując jego stan w kontekście struktur: demograficznej, gospodarczej i społecznej regionu. W konkluzji stwierdza, że obecnie bezrobocie w województwie nie jest warunkowane strukturalnie, chociaż ma taką genezę, lecz wynika z ograniczonych zdolności zatrudniania ze strony jego gospodarki.

Słowa kluczowe: transformacja gospodarcza, stopa bezrobocia, uwarunkowanie strukturalne rynku pracy.

Abstract: The Kuyavian-Pomeranian Voivodeship is renowned for its high unemployment rate, which negatively influences the image of the region as a whole. The actions undertaken so far aimed at reducing it, have been unsuccessful. The author verifies the hypothesis of structural conditioning of the present pool of jobseekers, analyzing its state in the context of the demographic, economic and social background of the region. In conclusion, the author states that the present unemployment in the voivodeship is not conditioned structurally, despite having such origins, but rather results from the economy's limited employability.

Keywords: economic transformation, unemployment rate, structural conditions of labour market.

Wstęp

Dla województwa kujawsko-pomorskiego okres, który upłynął od momentu jego powstania do dzisiaj, był okresem pomyślnego rozwoju. Świadczą o tym: systematyczny wzrost wartości takich podstawowych wyznaczników aktywności społeczno-gospodarczej, jak: regionalne wielkości PKB, WDB, liczba

podmiotów gospodarczych, liczba pracujących itp. (patrz tab. 1 w: Aneks tabelaryczny). Proces pozytywnych zmian, przyspieszony po akcesji do Unii Europejskiej, został po 2008 r. ograniczony oddziaływaniem zjawisk kryzysowych, które ujawniły się w całej gospodarce europejskiej. Oczywistym jej „udziałowcem” była gospodarka polska i badanego województwa.

Od pewnego czasu w ocenach społeczno-gospodarczej sytuacji województwa kujawsko-pomorskiego akcentowane są informacje odnoszące się do rynku pracy, które są odbierane jako kształtujące jego wizerunek w niekorzystnym świetle. Często eksponowany jest statystyczny wskaźnik niewykorzystywanych zasobów siły roboczej – wysoka stopa rejestrowanego bezrobocia. Wysokość tego wskaźnika interpretowana jest nie tylko jako miara wielkości liczby osób niezatrudnionych i poszukujących pracy, ale także jako następstwo występowania w województwie niekorzystnych uwarunkowań aktywności społeczno-gospodarczej, a nierzadko jako potwierdzenie niezadowolającej efektywności dotychczasowej polityki rozwoju. Pozostaje podstawowe pytanie: Jaki jest rzeczywisty kontekst uwarunkowań rynku pracy w województwie? Czy obecna sytuacja na tym rynku jest pochodną posiadanego potencjału i zdolności rozwojowych, kształtowana przez określone mechanizmy tego rynku, czy też w województwie kujawsko-pomorskim występują jakieś specyficzne na tle kraju, uwarunkowania regionalnego rozwoju?

Regionalny rynek pracy i jego determinanty

Niezgodność podaży miejsc pracy z popytem na nie, jest jednym z podstawowych mechanizmów gospodarki rynkowej. Wprowadzona 25 lat temu zmiana ustroju gospodarczego w Polsce, przejście z gospodarki planowanej na gospodarkę zarządzaną instrumentami rynkowymi, ukazała ową niezgodność w wielu zakresach. Na obszarach powstałych w 1999 r. województw, zależnie od potencjału i struktury ich uprzedniej gospodarki, uwarunkowań budowy nowej, dysproporcje pomiędzy podażą miejsc pracy i zapotrzebowaniem na nie były zasadniczo odmienne, w jednych regionach większe, w innych mniejsze, ale wystąpiły w zasadzie we wszystkich.

W województwie kujawsko-pomorskim, w momencie jego powstania w 1999 r., stopień niezrównoważenia jego rynku pracy był wysoki, ale należy mieć na uwadze, że objęło ono tereny, na których od dekady obserwowano proces głębokiej restrukturyzacji gospodarczej. Już w pierwszych latach transformacji gospodarczej, liczni pracodawcy w konfrontacji z rynkiem zostali zmuszeni do ekonomicznej racjonalizacji zatrudnienia, tj. jego ograniczenia, a niejednokrotnie do zlikwidowania miejsc pracy. Dotyczyło to licznych

miejscowych firm wytwarzających dobra konsumpcyjne, które nie sprostały konkurencji cenowej z odpowiadającymi im towarami wytwarzanymi w innych obszarach gospodarczych, zwłaszcza za granicą. W podobnej skali dotyczyło to firm wytwarzających dobra inwestycyjne, które utraciły odbiorców ograniczających lub likwidujących aktywność w nowych warunkach gospodarowania. Firmy, które wdrożyły technologie informatyczno-komunikacyjne, mocno ograniczyły dotychczasowe zatrudnienie. W następstwie wyraźnego zmniejszenia inwestycji głęboka redukcja zatrudnienia wystąpiła m.in. w budownictwie. Spadek zatrudnienia wystąpił w firmach wcześniej współdziałających z gospodarstwami rolnymi (zaopatrzenie w środki produkcji, odbiór płodów, przetwórstwo surowców z lokalnego rolnictwa). Zatem podstawowym źródłem nadmiernych w stosunku do potrzeb zasobów pracy w powstałym później województwie była wolnorynkowa przebudowa wcześniejszej struktury gospodarczej jego obszaru bez odpowiednich mechanizmów interwencyjnych państwa. To początkowe bezrobocie było bezrobociem przede wszystkim strukturalnym. Możliwości zatrudniania przez budowaną w warunkach wolnego rynku gospodarkę nie były duże, pracę uzyskiwała tylko część osób z rejestru bezrobotnych. Dysproporcja pomiędzy popytem na pracę a jej podażą była w województwie wysoka, gdyż w momencie powstania województwa wynosiła ona 150 tys. osób. Wykazywała ona tendencję wzrostową, bowiem bieżący zasób poszukujących pracy zasilali nie tylko osoby, które ją utracili, ale również młodzież z ostatniego wyżu urodzeń, poszukująca pierwszego zatrudnienia. Rosnąca od początku restrukturyzacji gospodarki wielkość liczby bezrobotnych po raz pierwszy została zatrzymana i nastąpił przeciwny trend po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Tę pozytywną, spadkową tendencję wyhamował i odwrócił światowy kryzys gospodarczy, który ujawnił się także w regionie pod koniec 2008 r.

Analiza rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego – charakterystyka ilościowa

W końcu 2013 r. liczba mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego zarejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy jako poszukujących zatrudnienia wynosiła 150 tys. osób (tab. 2 i tab. 6, w: Aneks tabelaryczny). W krajowym rankingu, według liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotne, województwo kujawsko-pomorskie zajmowało 7. pozycję. Największe liczby zarejestrowanych bezrobotnych były w województwach mazowieckim – 287 tys. i śląskim – 212 tys., porównywalne z kujawsko-pomorskim w województwach: małopolskim 167 tys.,

dolnośląskim 155 tys., podkarpackim 155 tys., łódzkim 154 tys. i wielkopolskim 145 tys. osób bezrobotnych¹.

Główny Urząd Statystyczny (GUS) dla opisu stanu rynku pracy stosuje dwa wskaźniki. Wskaźnik stopy bezrobocia rejestrowanego, który definiuje jako odsetek liczby zarejestrowanych bezrobotnych osób w liczbie cywilnej ludności aktywnej zawodowo, tj. ludności pracującej i bezrobotnej, z wyłączeniem osób odbywających czynną służbę wojskową i zatrudnionych w jednostkach budżetowych z zakresu obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Do zapisu w rejestrze bezrobotnych jest uprawniona osoba w wieku 18-60 lat w przypadku kobiety i 18-65 lat w przypadku mężczyzny, niezatrudniona, niewykonywająca innej pracy zarobkowej, nieucząca się w szkole z wyjątkiem szkół dla dorosłych, zdolna i gotowa do podjęcia pracy. Drugim wskaźnikiem GUS-u jest stopa bezrobocia obliczana w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), systematycznej obserwacji reprezentacyjnej dla danego obszaru próby gospodarstw domowych. Badana jest w nim ludność w wieku 15 lat i więcej, a za bezrobotnych uznaje się osoby w wieku 15-74 lata, które podczas badania były bez pracy, aktywnie jej poszukiwały, były zdolne i gotowe do jej podjęcia. Dla obliczenia stopy odnosi się liczbę bezrobotnych do liczby ludności aktywnej zawodowo, tj. ludności w wieku 15 lat i więcej wykonującej pracę lub jej poszukującej, czyli pracujących i bezrobotnych w momencie badania.

W końcu 2013 r. stopa rejestrowanego bezrobocia w kujawsko-pomorskim obliczona przez GUS była w wielkości 18,1% (w 2012 r. 17,9%) i była wyższa względem najniższej w tym regionie – 14,9%, którą stwierdzono w 2007 r. Stopa wyliczona w końcu 2012 r. w BAEL była w wielkości 11,4%. W krajowym rankingu rejestrowanego bezrobocia mierzonego przy użyciu wskaźnika stopy, w obu wariantach kujawsko-pomorskie zajmowało w ostatnich latach „czołowe lokaty” 3., 4., a w 2013 r. według GUS nawet 2. lokatę (tab. 2, w: Aneks tabelaryczny).

Posługując się wskaźnikiem stopy rejestrowanego bezrobocia, można stwierdzić, że stosowany wskaźnik to stosunek dwóch kategorii ludności, który obliczany jest dla konkretnego obszaru. Na podstawie administracyjnego rejestru znana jest dokładna w danym momencie liczba bezrobotnych jego mieszkańców. A jak dokładną, rzeczywistą w tym samym momencie jest wartość drugiej, liczba ludności, aktywnej zawodowo, zamieszkującej w granicach tego obszaru? Wydaje się, że obecna statystyka publiczna nie jest w stanie uzyskać

¹ Warto zauważyć, że dysproporcja pomiędzy podażą pracowników i popytem na ich pracę jest dziś w gospodarce krajów o gospodarce wolnorynkowej zjawiskiem powszechnym. W licznych regionach Unii Europejskiej sytuacja na ich rynkach pracy jest podobna, a czasami nawet – w świetle wielkości stopy bezrobocia według Eurostatu – może być trudniejsza aniżeli w kujawsko-pomorskim.

dokładnej liczby ludności aktywnej zawodowo, policzyć wszystkich pracujących w danym momencie. Na przykład wysokie koszty pracy sprzyjają zatrudnianiu nierejestrowanemu. Nie można wykluczyć, że w kujawsko-pomorskim takowe występuje w dużym zakresie. Pracujący nieujęci w formalnej ewidencji pracujących zapewne nie są postrzegani wśród cywilnej ludności aktywnej zawodowo. Inną trudnością jest liczenie pracujących w sektorze rolnictwa. Stan zatrudnienia w indywidualnych gospodarstwach rolnych badany jest względnie szczegółowo jedynie w ramach powszechnych spisów rolnych (1996, 2002, 2010). Dla momentów pomiędzy spisami liczba pracujących w tych gospodarstwach jest tylko szacowana. Można zatem mieć pewne zastrzeżenia co do rzeczywistej liczby ludności aktywnej zawodowo (pracujących i bezrobotnych razem), przyjmowanej jako druga z kategorii tego stosunku. Prawdopodobne jest, że liczba ludności tej drugiej kategorii jest nieznacznie zaniżona. W następstwie wyniku relacji, czyli stopa bezrobocia rejestrowanego – zawyżona. Słuszność takiego wywodu potwierdza z reguły niższa wartość stopy bezrobocia uzyskiwana w BAEL. W badaniu tym zarówno wartość licznika, jak i mianownika uzyskiwane są identyczną metodą i w tym samym momencie obserwacji.

Na marginesie warto także zauważyć, że GUS obliczył stopę bezrobocia dla województwa kujawsko-pomorskiego w ramach badania aktywności ekonomicznej jego ludności w wieku 15 lat i więcej na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSPLiM) z 2011 r. i uzyskał wynik 14,3%². W rachunku tym nie uwzględniono ludności w wieku 15 lat i więcej o „nieustalonym statusie na rynku pracy” w liczbie 85 tys. osób, zapewne nie uwzględniono także 59,5 tys. osób, które podczas spisu były nieobecne, przebywały za granicą co najmniej 12 miesięcy. Jeżeli założymy, że w wymienionych kategoriach osób część z nich była pracująca i włączymy ją do sumy ludności aktywnej zawodowo, to wskaźnik stopy bezrobocia będzie jeszcze niższy.

Wskaźnik stopy bezrobocia rejestrowanego w formule GUS-u jest podstawową informacją o stanie rynku pracy w danym obszarze. Jako narzędzie oceny nierzadko irytuje polityków aktualnie zarządzających rozwojem, bowiem deformuje efekty ich aktywności, niekorzystnie kształtuje wizerunek obszaru objętego ich polityką. Jednocześnie tak obliczany wskaźnik stopy bezrobocia ma swoją użyteczność, nie można wykluczyć jego wpływu na stan zatrudnienia w instytucjach obsługujących rynki pracy, na zakres ich zadań, a także wielkości budżetów tych instytucji, na planowanie wydatków szeroko rozumianej polityki społecznej.

2 Patrz tabl. 1 (77). Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15 lat i więcej według wieku na podstawie spisu w 2011 r., w: Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2013, Urząd Statystyczny, Bydgoszcz 2014, s. 134.

Ocena skuteczności dotychczasowej regionalnej polityki rynku pracy

Wysokość stopy rejestrowanego bezrobocia lokuje województwo kujawsko-pomorskie wśród województw kraju o najwyższych wartościach tego wskaźnika, co niekorzystnie rzutuje na wizerunek społeczny regionu. Podejmowane dotąd działania dla zredukowania liczby mieszkańców województwa poszukujących zatrudnienia okazały się dotąd mało skuteczne. Zatem sensowne jest pytanie, czy dzisiejszy stan kujawsko-pomorskiego rynku pracy to pochodna potencjału regionalnej gospodarki i działania mechanizmów rynkowych, czy też w kujawsko-pomorskim występują jakieś szczególne uwarunkowania rozwoju, determinujące występowanie w nim wysokiego bezrobocia, utrudniające jego redukcję? Pierwszy rejestr bezrobotnych w województwie obejmował „bezrobotnych strukturalnych”. Pojawia się tutaj pytanie, czy obecny rejestr jest także warunkowany strukturalnie? Z tego punktu widzenia proponujemy przyrzeć się podstawowym, ważnym z punktu widzenia rynku pracy strukturom województwa: demograficznej, gospodarki, podstawowym strukturom społecznym.

Województwo kujawsko-pomorskie jest regionem o ustabilizowanym stanie zaludnienia (tab. 5, w: Aneks tabelaryczny). W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2012 r. stan demograficzny jego obszaru prawie nie zmieniał się i w końcu 2012 r. stanowił 99,8% stanu ustanowionego województwa. Zamieszkujące w końcu 2012 r. w kujawsko-pomorskim 2 096 404 osoby stanowiły 5,44% ludności kraju, gdy na początku 1999 r. jego mieszkańcy stanowili 5,43% ogółu Polaków. W każdym momencie analizowanego okresu ludność województwa kujawsko-pomorskiego była pod względem wielkości 10. zasobem demograficznym kraju.

W rozpatrywanym czasie trwała była struktura płci mieszkańców województwa, tak w 1999 r., jak i w 2012 r. kobiety stanowiły 51,5% ich ogółu (w kraju, w 2011 r. 51,6%), natomiast dokonała się wyraźna zmiana struktury tej populacji według wieku. Zmniejszył się w niej udział ludności w wieku przedprodukcyjnym, definiowanym w Banku Danych Lokalnych GUS jako wieku 0-14 lat, z 20,95% na początku 1999 r. do 15,32% na końcu 2012 r. Jednocześnie znacząco zwiększył się w niej udział ludności w wieku poprodukcyjnym (59 K/65 M i więcej lat), z 13,40% do stanu 17,12% w końcu 2012 r. Określona jak wyżej liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym była w końcu 2012 r. o 119 tys. osób mniejsza aniżeli 14 lat wcześniej. Natomiast liczba ludności w wieku poprodukcyjnym w 2012 r. była większa o 77,7 tys. osób, aniżeli w 1999 r. W dynamice struktury ludności województwa według wieku znamienny jest stały w niej udział ludności w wieku produkcyjnym, zdefinio-

wany w Banku Danych Lokalnych GUS jako ludność w wieku 15-59 K/65 M. Na początku 1999 r. ludność ta stanowiła 65,65%, natomiast w końcu 2012 r. 67,56% ogółu mieszkańców (najwyższy udział 68,91% odnotowano w 2007 r.). W 2012 r. udział ludności w wieku produkcyjnym w województwie był podobny jak w kraju, w którym wynosił 67,15% ogółu jego mieszkańców. W końcu 2012 r. liczba ludności województwa kujawsko-pomorskiego w wieku prawnej zdolności do zatrudnienia była tylko o 37,6 tys. większa niż na początku 1999 r.

Z powyższego wynika, że w minionych 14 latach rynek pracy w regionie zasilany był podobną co do wielkości podażą zamieszkującej go ludności o prawnych i demograficznych kwalifikacjach do zatrudnienia. Można by założyć, że w populacji mieszkańców województwa winny ujawnić się w szczególny sposób zakłócenia związane z wyżami urodzeń. Jeżeli nawet można by takowe wskazać, to są one właściwe dla całego kraju, zatem trudno je uważać za zakłócenia. W świetle powyższego należy uznać, że cechy demograficzne województwa kujawsko-pomorskiego nie warunkowały i nie warunkują w jakiś szczególny sposób sytuacji na jego rynku pracy. Zmiana struktury wieku mieszkańców ma określony wpływ na rynek pracy, ale jest on podobny we wszystkich województwach. Spadek liczebności grupy ludności przedprodukcyjnej, objętej obowiązkowymi usługami edukacyjnymi, powoduje mniejsze zapotrzebowanie na świadczących te usługi, zwalniając ich z edukacyjnego rynku pracy. Jednocześnie wzrost grupy ludności poprodukcyjnej może powodować zwiększone zatrudnienie w usługach potrzebnych tej ludności. Popyt na usługi ze strony tej grupy ludności stanie się prawdopodobnie w bliskiej przyszłości nowym segmentem rynku pracy, tak jak to już jest w krajach innych, gdzie proces starzenia się ludności rozpoczął się wcześniej.

Zapoczątkowana w 1990 r. transformacja gospodarki obszarów, które od 1999 r. są w granicach województwa kujawsko-pomorskiego, trwała przez cały miniony okres i trwać będzie zapewne jeszcze jakiś czas. Ilustracją przekształcającej się z upływem czasu struktury gospodarczej tego regionu są zmiany wkładu poszczególnych sektorów w tworzeniu Wartości Dodanej Brutto (WDB) gospodarki województwa ogółem.

W 2011 r. w stosunku do 2000 r. udział sektora rolnictwa i leśnictwa w tworzeniu WDB gospodarki regionu zmniejszył się z 7,20% do 5,78%, udział szeroko pojmowanego sektora usługowego był zbliżony 59,38% i 60,69% w 2000 r. Natomiast po upływie dekady zwiększyły się udziały w tworzeniu regionalnej WDB przez sektor przemysłowy z 24,51% do 26,76% oraz budownictwo z 7,61% do 8,08%.

Powyższą tendencję zmiany struktury gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego potwierdza zmiana struktury pracujących jego mieszkań-

ców (tab. 4, w: Aneks tabelaryczny). Według danych GUS³, w latach 2005–2012 liczba pracujących w regionalnym sektorze rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa zmniejszyła się z 118 tys. do 107,5 tys., a udziały wśród pracujących w gospodarce regionu z 18,23% do 15,93% (w kraju 17,05% i 17,15%). Tendencję tę należy uznać jako prawidłową w warunkach rynkowej restrukturyzacji rolnictwa i leśnictwa, zwłaszcza wspieranej funduszami Wspólnej Polityki Rolnej modernizacji rolnictwa. W 2012 r. liczba pracujących w przemyśle była nieznacznie niższa, aniżeli w 2005 r., 156,7 tys. i 158,9 tys. z tym, że ten sektor w największym stopniu ulegał oddziaływaniom kryzysu gospodarczego. W roku 2007, czyli w roku poprzedzającym zwolnienie gospodarki, w kujawsko-pomorskim przemyśle pracowało 173,6 tys. osób. Dynamicznie rozwijał się sektor budownictwa, który pracujących w liczbie 29,6 tys. w 2005 r. zwiększył do 42,8 tys. w 2012 r. Największe zmiany w zatrudnieniu wystąpiły w sektorze usługowym. W 2005 r. pracowało w nim 341,3 tys. osób, gdy w 2012 r. 368,3 tys. pracowników. Udziały pracujących w tym sektorze w stosunku do ogólnej liczby pracujących w gospodarce województwa kujawsko-pomorskiego wzrastały z 52,67% w 2005 r. do 54,54% w końcu 2012 r. (odpowiednie zmiany w kraju z 55,01% do 55,96%).

Przemieszczeniom pracujących między sektorami towarzyszyły pozytywne zmiany w wielkości zatrudnionych. W 2005 r. ogólną liczbę pracujących w gospodarce badanego województwa szacowano na 647,9 tys., natomiast w 2012 r. na 675,4 tys.⁴ osób. Wzrost w okresie 2005–2012 nie był duży – 104,2%, podobny odnotowano w: zachodniopomorskim 104,4%, świętokrzyskim 104,8%, opolskim 104,9%, warmińsko-mazurskim 105,3%, niższy w podlaskim 102,4% i łódzkim 102,9%, zaś najwyższy w kraju, w podkarpackim 122,8% i małopolskim 121,9%. W 2012 r. liczba pracujących w kraju stanowiła 110,1% stanu pracujących w końcu 2005 r. Niestety, należy zauważyć, że jeżeli w 2005 r. pracujący w kujawsko-pomorskim stanowili 5,15% pracujących w kraju, to większa liczba pracujących w regionie w 2012 r. stanowiła już tylko 4,88% pracujących w tym momencie w kraju.

3 Skorzystano tu z danych dotyczących pracujących zamieszczonych w ukazującym się każdego roku Roczniku Statystycznym Województw, w których dane o pracujących dotyczą osób wykonujących pracę przynoszącą im zarobek lub dochód. Do pracujących zalicza się: osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, pracodawców i pracujących na własny rachunek, osoby wykonujące prace nakładczą, agentów, członków spółdzielni produkcyjnych rolniczych, duchownych. Są to dane w dużej mierze szacowane, i nawet jeżeli są obciążone statystycznie akceptowanym błędem szacunku, przez to, że są systematycznie powtarzane, są porównywalne.

4 Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. dla województwa kujawsko-pomorskiego zawierają informacje, że wśród jego ludności w wieku 15 lat i więcej było 792,1 tys. osób pracujących, patrz tabl. 1 (77) na s. 134 źródła wskazanego w przypisie 2.

Z powyższych danych wynika, że gospodarka województwa kujawsko-pomorskiego sukcesywnie zmieniała swą uprzednią strukturę, starając się sprostać wymogom rynku oraz, że były to zmiany generalnie podobne tym, które wystąpiły w całym kraju. Nie znajdujemy w dzisiejszej gospodarce województwa przypadków ograniczania, likwidacji szczegółowych działalności, rezygnujących z zatrudnienia i zasilających byłymi pracownikami wielkość bezrobotnych. Można natomiast stwierdzić, że gospodarka kujawsko-pomorskiego, mimo wzrostu, nie jest w stanie zaoferować zatrudnienia mieszkańcom pozostającym bez pracy. Liczba osób formalnie zarejestrowanych jako poszukujące zatrudnienia jest od wielu lat w województwie duża, przekraczając znacznie akceptowalny⁵ poziom nierównoważenia rynku pracy.

Podstawowa struktura społeczna, ważna z punktu widzenia rynku pracy, a taką jest struktura ludności według wykształcenia, w świetle danych NSP LiM z 2011 r. była wyraźnie korzystniejsza aniżeli dekadę wcześniej, na co wskazują dane porównawcze ze spisu z 2002 r. (tab. 3, w: Aneks tabelaryczny). W badanej ludności w wieku 13 lat i więcej wykształcenie wyższe posiadało 14%, podczas gdy w 2002 r. 8,3%, nieznacznie wzrósł odsetek wykształconych na poziomie średnim, tak zawodowym, jak i ogólnokształcącym z 26,2% do 27,3%, podobne były udziały ludności z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Odpowiednie udziały mieszkańców kujawsko-pomorskiego według poziomu wykształcenia w ludności kraju w 2011 r. były prawie tożsame z tym z 2002 r.

Aktywność zawodowa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego w świetle danych NSP LiM z 2011 r. jest generalnie, jak na warunki europejskie niska, odpowiedni współczynnik aktywności zawodowej 54,8% był nieznacznie niższy od krajowego 55,1%. Dla porównania w 2012 r. w wybranych krajach UE współczynniki aktywności zawodowej były następujące w: Austrii 61,5%, Danii 63,2%, Finlandii 59,8%, Holandii 65,2%, Irlandii 59,9% oraz w Niemczech 60,1%. W kraju najwyższe współczynniki aktywności zawodowej stwierdzono w województwach: wielkopolskim 57,5% i mazowieckim 57,1%, zaś najniższe w świętokrzyskim 53% i śląskim 53,2%. Wartość tego współczynnika dla kujawsko-pomorskiego lokowała to województwo na 7. pozycji w kraju. W badaniu w 2002 r. współczynniki aktywności zawodowej były niższe aniżeli w 2011 r., odpowiednio w województwie wynosił on 52,8%, natomiast w kraju 54%.

Powiązany ze współczynnikiem aktywności zawodowej wskaźnik zatrudnienia był w kujawsko-pomorskim na poziomie tylko 46,9% i był niższy

⁵ Znany jest pogląd, że niewielka nadwyżka popytu na pracę do jej podaży na danym terenie jest stanem w gospodarce rynkowej pożądanym.

aniżeli dla kraju, dla którego też był raczej niski 48,5%. W porównaniu do wskazanych wyżej krajów europejskich w: Austrii 58,8%, Danii 58,4%, Finlandii 55,2%, Holandii 61,8%, Irlandii, 51,1% oraz w Niemczech 56,8%. W kraju najwyższe wskaźniki zatrudnienia miały województwa: wielkopolskie 51,8% i mazowieckie 51,5%, natomiast najniższe województwa warmińsko-mazurskie 45,2% i świętokrzyskie 45,5%. W badaniu w 2002 r. wartość tego wskaźnika dla województwa kujawsko-pomorskiego to 44,3%, dla kraju 46,5%, natomiast najwyższe wskaźniki odnotowano w województwach: mazowieckim 49,9% i lubelskim 48,8%, a najniższe w zachodniopomorskim 42,1% i warmińsko-mazurskim 43,2%.

W świetle powyższych danych należy twierdzić, że aktywność zawodowa mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego była generalnie niska, podobnie jak w całym kraju. Niemniej warto zauważyć tendencje wzrostowe zarówno aktywności zawodowej, jak i zatrudnienia, które należy łączyć z rozwojem gospodarczym województwa, z coraz silniejszymi jego ekonomicznymi związkami z europejskim otoczeniem.

Przedstawione wyżej podstawowe struktury społeczne pokazują województwo kujawsko-pomorskie jako podobne do innych w kraju. Nie stwierdza się występowania w nim strukturalnych deformacji, które by niekorzystnie warunkowały stan rynku pracy. Jeżeli odrzuci się uwarunkowania natury strukturalnej obecnej sytuacji na kujawsko-pomorskim rynku pracy, to bogaty dziś rejestr bezrobotnych w województwie jest wyznacznikiem stanu jego gospodarki (jej potencjału zatrudniania), która mimo wzrostu nie jest w stanie zaoferować zatrudnienia wszystkim zainteresowanym mieszkańcom.

Podsumowanie

Jak zaznaczono na początku rozważań, opisywana wysoka stopą bezrobocia sytuacja na rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim coraz częściej bywa znakiem rozpoznawczym tego regionu. Nie są to jednak dane, które warto by kojarzyć z województwem, wprost przeciwnie, należy dążyć do zniwelowania wrażenia, jakie wywołuje. Ewentualna korekta sposobu mierzenia używanych dziś wskaźników może złagodzić oceny, nie zmieni to jednak obiektywnego faktu, jakim jest 150 tys. mieszkańców województwa poszukujących zatrudnienia. Problem należy do niezwykle trudnych w warunkach obecnego ustroju gospodarczego, funkcjonowania bardzo liberalnej, otwartej na świat gospodarki, a taką dziś mamy w badanym województwie. Warto zauważyć, że o sytuacji pracujących w regionie decydują dziś niekiedy m.in. warunki w dalekiej Japonii. Brakuje analizy i oceny skuteczności prowadzonej dotąd polityki rynku pracy.

Winna ona zawierać diagnozę obejmującą co najmniej:

- poznanie rzeczywistego stanu zatrudnienia w regionie i oszacowanie przyszłych możliwości w tym zakresie;
- identyfikację uwarunkowań zatrudniania, tak z punktu widzenia zatrudniających, jak i zatrudnianych;
- analizę zarządzania podstawowymi procesami na tym rynku, skuteczności służb rynku pracy w przywracaniu bezrobotnych do pracy, efektywności ponoszonych nakładów finansowych wydatkowanych przez te służby itp.

Aneks tabelaryczny

Tabela 1. Wybrane wskaźniki wyników aktywności gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego w 2006 i 2012 r.

Wybrane wskaźniki wyników aktywności gospodarczej	2006		2012	
	Wartość wskaźnika	Lokata w kraju	Wartość wskaźnika	Lokata w kraju
Produkt Krajowy Brutto (PKB) wytworzony przez:				
- województwo ogółem w mln zł	50 217	8	70 913	8
- 1 mieszkańca województwa w zł	24 301	9	33 803	10
- 1 mieszkańca kraju w zł	27 779		41 398	
(w gospodarce narodowej całego państwa)				
- 1 mieszkańca kraju w zł	25 433		37 353	
(w gospodarce narodowej jako „sumy regionów”)				
Wartość Dodana Brutto (WDB) wytworzona przez:			Dane 2011	
- województwo ogółem w mln zł	44 113	8	60 077	8
- 1 pracującego w województwie w zł	65 685	9	86 323	9
- 1 pracującego w kraju w zł	70 696		96 262	
Wartość produkcji sprzedanej przemysłu ogółem w mln zł	33 013	8	49 831	8
Wartość produkcji sprzedanej przemysłu na 1 mieszkańca w zł	15 796	7	23 754	7
Wartość skupu produktów rolnych w mln zł (wg cen bieżących płaconych dostawcom)	2 802	3	4704	3
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (wg BDL):				
- w województwie w zł	2147	11	3032	14
- w kraju w zł	2475		3530	

Źródło: dane GUS.

Tabela 2. Dynamika ludności bezrobotnej w województwie kujawsko-pomorskim

Mierniki	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba bezrobotnych ogółem w tys. osób	156,3	188,0	160,1	123,2	110,2	134,1	139,4	139,6	148,8	150,1
Lokata w kraju		6	6	5	5	5	6	6	7	7
Stopa bezrobocia rejestrowanego GUS w %	16,6	22,3	19,2	14,9	13,3	16,2	17,0	17,0	17,9	18,1
Lokata w kraju		4	3	3	4	3	3	3	3	2
Stopa bezrobocia wg BAEL średnioroczna w %	14,8	19,8	16,1	11,3	9,1	10,4	10,5	11,0	11,4	
Lokata w kraju	7	4	3	4	3	2	5	4	3	

Źródło: zestawiono na podstawie danych GUS.

Tabela 3. Ludność województwa kujawsko-pomorskiego w wieku 13 lat i więcej według poziomu wykształcenia w 2002 i w 2011 r.

Dane	Poziom wykształcenia									
	Ogółem	Wyższe	Policealne	Średnie zawodowe i ogólnokształcące	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i gimnazjalne	Podstawowe nieukończone	Nieustalone		
NSPLiM 2002 - Ludność w tys.	1743,2	145,0	47,2	456,6	470,1	559,1	51,4	21,1		
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	5,4	4,5	4,6	6,3	6,2	5,7	4,4	3,2		
Kujawsko-pomorskie w %	100,0	8,3	2,7	26,2	27,0	31,7	2,9	1,2		
NSPLiM 2011 - Ludność w tys.	1818,9	255,7	40,7	496,2	459,2	457,5	21,0	88,7		
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	5,4	4,5	4,7	5,1	6,3	5,9	4,6	5,1		
Kujawsko-pomorskie w %	100,0	14,0	2,2	27,3	25,2	25,1	1,1	5,1		

Źródło: zestawiono na podstawie Raportu z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, Aneksu tabelarycznego tab. 7, Raportu z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, Aneksu tabelarycznego, tab. 10.

Tabela 4. Dynamika pracujących w gospodarce narodowej (bez osób pracujących w działalnościach z zakresu obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego) według głównych sektorów gospodarki

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ogółem							
Polska (osoby)	12 576 281	12 905 398	13 456 973	13 711 043	13 449 087	13 778 253	13 911 203	13 850 506
Kujawsko-pomorskie (osoby)	647 917	667 338	697 505	709 872	686 564	680 154	683 549	675 417
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	5,15	5,17	5,18	5,17	5,10	4,93	4,91	4,88
Sektor – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo								
Kujawsko-pomorskie (osoby)	118 068	117 952	118 394	118 174	11 7450	107 567	107 586	107 542
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	5,5	5,5	5,5	5,5	5,51	4,51	4,52	4,51
Sektor w kujawsko-pomorskim w %	18,23	17,68	16,98	16,66	17,10	15,83	15,73	15,92
Sektor – Przemysł								
Kujawsko-pomorskie (osoby)	158 947	165 290	173 597	171 461	160 267	160 130	160 153	156 670
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	5,50	5,54	5,56	5,54	5,51	5,50	5,51	5,47
Sektor w kujawsko-pomorskim w %	24,54	24,76	24,88	24,15	23,34	23,54	23,42	23,20
Sektor – Budownictwo								
Kujawsko-pomorskie (osoby)	29 588	34 101	38 970	43 952	45 311	43 588	45 947	42 863
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	4,73	4,93	3,04	5,23	5,20	5,04	5,08	5,00
Sektor w kujawsko-pomorskim w %	4,56	5,12	5,58	6,19	6,60	6,40	6,72	6,34
Sektor – Działalności usługowe								
Kujawsko-pomorskie (osoby)	341 314	349 995	366 544	376 285	363 536	368 869	369 863	368 342
Kujawsko-pomorskie gdy Polska = 100%	4,93	4,93	4,94	4,92	4,82	4,83	4,78	4,75
Sektor w kujawsko-pomorskim w %	52,67	52,44	52,56	53,00	52,96	54,23	54,13	54,54

Źródło: zestawiono na podstawie danych z Roczników Statystycznych Województw GUS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013.

Tabela 5. Dynamika ludności województwa kujawsko-pomorskiego ogółem oraz według podstawowych grup wieku

Wyszczególnienie	1998	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ludność ogółem									
Ludność kraju – osoby	38 666 983	38 173 835	38 157 055	38 125 479	38 115 641	38 135 876	38 167 329	38 529 866	38 538 447	38 533 299
Województwo kujawsko-pomorskie – osoby	2 100 106	2 068 258	2 068 253	2 066 371	2 066 136	2 067 918	2 069 083	2 098 711	2 098 370	2 096 404
Województwo kujawsko-pomorskie – % udział w kraju	5,43	5,41	5,42	5,42	5,42	5,42	5,42	5,44	5,44	5,44
Ludność w wieku przedprodukcyjnym (14 lat i mniej)										
Województwo kujawsko-pomorskie – osoby	440 010	359 600	348 813	339 369	332 462	3 278 45	324 047	327 280	323 632	320 929
Udział w województwie w %	20,95	17,38	16,86	16,43	16,09	15,86	15,66	15,59	15,42	15,32
Ludność w wieku produkcyjnym (15-59 kobiety i 15-64 mężczyźni)										
Województwo kujawsko-pomorskie – osoby	1 378 753	1 412 838	1 422 230	1 423 183	1 423 579	1 422 797	1 420 777	1 436 404	1 427 419	1 416 395
Udział w województwie w %	65,65	68,32	68,76	68,87	68,91	68,80	68,67	68,45	68,03	67,56
Ludność w wieku poprodukcyjnym										
Województwo kujawsko-pomorskie – osoby	281 343	295 820	297 210	303 819	310 095	317 276	324 259	335 027	347 319	359 080
Udział w województwie w %	13,40	14,30	14,38	14,70	15,00	15,34	15,67	15,96	16,55	17,12

Źródło: Bank Danych Lokalnych z 24 kwietnia 2014 r.

Tabela 6. Struktura bezrobotnych w latach 2006–2013

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych – stan w końcu roku							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wiek	Liczba							
18–24 lata	34 783	24 340	23 807	30 683	31 183	30 415	30 619	29 139
25–34 lata	45 241	34 901	30 990	38 593	40 686	40 761	43 294	42 248
35–44 lata	33 193	25 073	21 791	26 455	27 560	28 139	31 254	31 876
45–54 lata	37 772	29 931	25 390	28 047	27 934	26 825	27 860	28 280
55–59 lat	7 962	7 759	7 176	8 756	9 940	10 908	12 564	14 635
60–64 lata	1 110	1 239	1 102	1 593	2 098	2 574	3 248	3 967
Wiek	Udział procentowy							
18–24 lata	21,7	19,7	21,6	22,9	22,4	21,8	20,6	19,4
25–34 lata	28,3	28,3	28,1	28,8	29,2	29,2	29,1	28,1
35–44 lata	20,7	20,3	19,8	19,7	19,8	20,2	21,0	21,2
45–54 lata	23,6	24,3	23,0	20,9	20,0	19,2	18,7	18,8
55–59 lat	5,0	6,3	6,5	6,5	7,1	7,8	8,4	9,7
60–64 lata	0,7	1,0	1,0	1,2	1,5	1,8	2,2	2,6
Wykształcenie	Liczba							
Wyższe	6 188	5 372	6 013	8 510	9 743	10 640	11 617	11 777
Policealne i średnie zawodowe	29 691	23 517	21 270	25 454	26 324	27 111	28 807	29 079
Średnie ogólnokształcące	12 056	9 978	10 362	13 232	14 061	14 089	14 524	14 703
Zasadnicze zawodowe	53 380	39 674	34 299	42 126	43 270	42 943	46 433	46 478
Gimnazjalne i poniżej	58 746	44 702	38 312	44 805	46 003	44 859	47 458	48 108

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych – stan w końcu roku							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wykształcenie	Udział procentowy							
Wyższe	3,9	4,4	5,5	6,3	7,0	7,6	7,8	7,8
Policealne i średnie zawodowe	18,5	19,1	19,3	19,0	18,9	19,4	19,4	19,4
Średnie ogólnokształcące	7,5	8,1	9,4	9,9	10,1	10,1	9,8	9,8
Zasadnicze zawodowe	33,3	32,2	31,1	31,4	31,0	30,8	31,2	31,0
Gimnazjalne i poniżej	36,7	36,3	34,7	33,4	33,0	32,1	31,9	32,0
Staż pracy	Liczba							
Do 1 roku	22 402	18 039	16 202	19 129	20 341	20 489	21 631	22 567
1–5 lat	34 827	26 483	25 353	32 891	34 274	34 726	37 533	36 484
5–10 lat	23 834	18 280	16 065	19 727	20 595	20 814	22 972	22 808
10–20 lat	26 183	20 254	17 493	20 838	21 352	21 200	22 901	23 326
20–30 lat	16 877	12 889	11 216	13 708	14 026	13 513	14 471	14 844
30 lat i więcej	2 830	2 542	2 630	3 689	3 983	4 226	4 996	5 658
Bez stażu	33 108	24 756	21 297	24 145	24 830	24 654	24 335	24 458
Staż pracy	Udział procentowy							
Do 1 roku	14,0	14,6	14,7	14,3	14,6	14,7	14,5	15,0
1–5 lat	21,8	21,5	23,0	24,5	24,6	24,9	25,2	24,3
5–10 lat	14,9	14,8	14,6	14,7	14,8	14,9	15,4	15,2
10–20 lat	16,4	16,4	15,9	15,5	15,3	15,2	15,4	15,5
20–30 lat	10,5	10,5	10,2	10,2	10,1	9,7	9,7	9,9
30 lat i więcej	1,8	2,1	2,4	2,8	2,9	3,0	3,4	3,8
Bez stażu	20,7	20,1	19,3	18,0	17,8	17,7	16,3	16,3

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych – stan w końcu roku							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Czas pozostawania bez pracy	Liczba							
Do 1 miesiąca	11 362	11 546	13 598	13 392	15 107	12 407	14 033	12 897
1–3 miesięcy	25 455	21 955	25 535	31 172	33 428	27 108	28 626	25 427
3–6 miesięcy	21 389	21 389	16 164	24 608	24 065	23 362	23 914	24 703
6–12 miesięcy	23 237	16 685	16 106	26 655	24 904	25 264	26 548	27 162
12–24 miesiące	24 092	16 593	14 149	18 680	23 356	28 696	26 754	27 909
Powyżej 24 miesięcy	54 526	39 118	24 704	19 620	18 541	22 785	28 964	32 047
Czas pozostawania bez pracy	Udział procentowy							
Do 1 miesiąca	7,1	9,4	12,3	10,0	10,8	8,9	9,4	8,6
1–3 miesięcy	15,9	17,8	23,2	23,2	24,0	19,4	19,2	16,9
3–6 miesięcy	13,4	14,1	14,7	18,3	17,3	16,7	16,1	16,5
6–12 miesięcy	14,5	13,5	14,6	19,9	17,9	18,1	17,8	18,1
12–24 miesiące	15,1	13,5	12,8	13,9	16,8	20,6	18,0	18,6
Powyżej 24 miesięcy	34,1	31,7	22,4	14,6	13,3	16,3	19,5	21,3
Ogółem bezrobotni	160 061	123 243	110 256	134 127	139 401	139 622	148 839	150 145

Źródło: kopia tablicy ze strony WUP: zakładka Statystyka, z dnia 20 maja 2014 r.

Jerzy Stępień

Wybrane aspekty zarządzania rozwojem na szczeblu lokalnym i regionalnym

Selected aspects of development management at local and regional level

Zarys treści: Najistotniejszym elementem rozwoju regionalnego i lokalnego jest proces zarządzania rozwojem lokalnym, prowadzący do zmian ilościowych i jakościowych, zgodnie z potrzebami i preferencjami mieszkańców. Sprzyja mu stosowanie nowoczesnych technik i narzędzi zarządczych, takich, jak oparte na menedżerskim, interaktywnym stylu zarządzania, elastycznych strukturach organizacyjnych, długookresowej perspektywie działań, zorientowanej na potrzeby, partnerstwie, dominacji autonomicznych układów samorządowych, Nowym Zarządzaniu Publicznym. Istotną jego cechą jest konkurencyjność, orientacja na wyniki, poszukiwanie źródeł finansowania, zorientowanie na misję, cele i efekty. Niestety, opór i przyzwyczajenia preferujące biurokratyczny styl zarządzania, nadal funkcjonuje. Słabym ogniwem samorządowej polityki społecznej jest również sposób finansowania programów społecznych, brak konsultacji społecznych, korupcja, nepotyzm, a także brak orientacji co do istoty, przyczyn lub skutków zaniedbań lokalnych. Niepokój budzi także stan kadr i przygotowania merytorycznego osób i instytucji lokalnych związanych z zarządzaniem rozwojem lokalnym.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny i lokalny, struktury organizacyjne, korupcja, nepotyzm, służba społeczna, Nowe Zarządzanie Publiczne, interaktywny styl zarządzania.

Abstract: The most important element in the regional and local development is the process of local development management, leading to quantitative and qualitative changes in accordance with the needs and preferences of inhabitants. This process is facilitated by the use of modern techniques and management tools, such as those based on managerial, interactive style of management, flexible organizational structures, long term activities oriented at needs, partnership, domination of self-government autonomous systems, and New Public Management. Its important features include: competitiveness, focus on results, search for sources, pursuit of mission, objectives and results. Unfortunately, the reluctance and habits endorsing bureaucratic management style are still functioning. The weak links in social policy are also the way of financing social programs, lack of public consultation, corruption, nepotism, and lack of interest in essence, causes or consequences

of local negligence. A matter of concern is also the competence of human resources and factual knowledge of individuals employed by local institutions associated with management of local development.

Keywords: regional and local management, organizational structures, corruption, nepotism, social policy, New Public Management, interactive style of management.

Wstęp

Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym nie zawsze przynosi efekty zgodne z oczekiwaniami władz poszczególnych jednostek terytorialnych i społeczności, które władze te reprezentują. Jego celem jest takie zarządzanie tą sferą działalności publicznej (głównie w jej społeczno-organizacyjnym i funkcjonalnym aspekcie), które pozwala w sposób sprawny funkcjonować jednostkom, grupom i organizacjom w obrębie wspólnoty lokalnej. Często – wskazuje na to codzienna praktyka – okazuje się jednak, iż jest to trudniejsze niż się wydaje.

Sygnalizowana w tytule problematyka stanowi przedmiot zainteresowań nie tylko administratywistów, socjologów, politologów, psychologów, specjalistów od nauki o zarządzaniu publicznym i marketingu. O ile jednak identyfikacja problemów związanych z zarządzaniem publicznym nie budzi większych trudności, o tyle działalność kadr odpowiedzialnych za organizacyjne aspekty zarządzania, zwłaszcza braki kadrowe i kompetencyjne, powodują kolejne z nich. Na dodatek ostatnie wybory do władz samorządowych przyniosły ze sobą nie tylko stosunkowo niską frekwencję wyborczą, ale i niski poziom kompetencji nowo wybranych samorządowców, dla których wysokość diety okazała się głównym motywem aspiracji wyborczych.

Rozwój społeczno-gospodarczy układu terytorialnego

Rozwój lokalny i regionalny jest procesem dynamicznych zmian o charakterze społecznym, gospodarczym, a także ustrojowo-politycznym, zachodzących w obrębie wspólnoty samorządowej. Uwzględniając właściwy jej zakres potrzeb, celów, preferencji, wartości, tradycji i kultury oraz biorąc pod uwagę aktywność mieszkańców, partnerów społecznych i innych podmiotów lokalnych, władze samorządowe realizują cele i zadania zdefiniowane w planach i strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego¹. Jego celem jest:

- 1) zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców,
- 2) wykorzystanie posiadanych zasobów oraz możliwości,
- 3) zapewnienie stałego rozwoju.

¹ R. Brol, *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 33.

Jest to jednocześnie proces wzrostu ilościowego i jakościowego, przebiegający w sferze gospodarki lokalnej. Jednakże cele i zadania z jego zakresu, zwłaszcza te dotyczące rozwiązywania istotnych dla wspólnoty samorządowej problemów społeczno-ekonomicznych, szczegółowo definiowane i uzasadniane są w uchwalanych przez samorządy lokalnych bądź regionalnych strategiach rozwoju. Ich realizacja zależy jednak od wielu czynników o charakterze lokalnym – historycznych, gospodarczych, demograficznych i innych, a także od aktualnego stanu (poziomu) rozwoju wspólnoty terytorialnej, jej zamożności, w tym uwarunkowań o charakterze²:

- 1) *ustrojowo-politycznym* – realizacji akceptowanego społecznie modelu wspólnoty samorządowej, sposobu sprawowania władzy oraz jej akceptacji przez społeczność lokalną;
- 2) *społecznym* – nastawienie na zaspokojenie elementarnych potrzeb, wartości, aspiracji i postaw społecznych; zapewnienie ładu społecznego, mobilności społecznej itd.;
- 3) *ekonomiczno-przestrzennym* – wykorzystanie miejscowych zasobów naturalnych, kapitału społecznego i sił społecznych oraz potencjału gospodarczego, inwestycyjnego i kapitałowego.

Rozwój regionalny i lokalny jest procesem, polegających na wykorzystaniu lub modyfikowaniu istniejących, bądź kreowaniu nowych, korzystnych dla wspólnoty samorządowej warunków rozwoju³. Według R. Broła, stanowi formę aktywności społeczności lokalnych, władzy lokalnej i innych podmiotów, zmierzającą do powstania nowych lub poprawy istniejących warunków rozwoju wspólnoty samorządowej⁴. Jest procesem, w trakcie którego jednostki samorządu terytorialnego biorą we własne ręce swój los, rozwiązując podstawowe ich problemy.

W literaturze przedmiotu rozwój lokalny najczęściej traktowany jest jako:

- 1) działalność związana z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej;
- 2) proces, w którym władze i instytucje lokalne (organizacje, stowarzyszenia, fundacje) angażują się w działalność przynoszącą korzyść całej społeczności lokalnej;

2 S.L. Bardziński, *Lokalna polityka gospodarcza*, Wyd. UMK, Toruń 1994, s. 18.

3 K. Heffner, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 165.

4 R. Broł, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. AE, Wrocław 1998.

- 3) działania na rzecz rozwoju społecznego jednostki terytorialnej z wykorzystaniem jej zasobów;
- 4) proces zmian układu społeczno-terytorialnego, charakteryzującego się specyficznymi dlań cechami społeczno-kulturowymi;
- 5) proces zmian, które zwiększają szanse indywidualnego rozwoju mieszkańców.

A. Klasik i F. Kuźnik wyróżniają dziesięć składowych rozwoju lokalnego i regionalnego. W obrębie każdego z nich wyróżniają po kilka obszarów charakterystycznych dlań działań, których realizacja stanowi o istocie i zakresie realizowanej strategii.

Tabela 1. Główne składowe rozwoju lokalnego i regionalnego

Wzrost gospodarczy i zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> • przyrost PKB na mieszkańca • nowe przestrzenie i urzędnienia gospodarcze • nowe, atrakcyjne miejsca pracy • spadek bezrobocia
Wzrost dobrobytu i jakości życia	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost dochodów lokalnych i regionalnych • poprawa warunków pracy, zamieszkania, wypoczynku, zdrowotnych i bezpieczeństwa publicznego
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej	<ul style="list-style-type: none"> • atrakcyjne oferty lokalizacyjne • wysokiej jakości dostępne zasoby ludzkie i materialne • agresywny marketing mocnych stron
Rozwój technologiczny i innowacje	<ul style="list-style-type: none"> • firmy i produkty zaawansowane technologicznie • centra transferu technologii, sieci innowacyjne • rozwój jednostek badawczo-rozwojowych • lokalne i regionalne środowiska innowacyjne
Restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczych	<ul style="list-style-type: none"> • restrukturyzacja wewnętrzna firm i wzrost ich siły konkurencyjnej • zagospodarowanie terenów przemysłowych • powstawanie nowych firm w dziedzinach alternatywnych względem restrukturyzowanej, starej bazy ekonomicznej • nowe rynki i kontakty biznesowe przedsiębiorców
Rozwój usług i zasobów społecznych	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost dostępności do specjalistycznych usług medycznych, edukacyjnych, kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych • obiekty, urzędnienia i instytucje sfery usług społecznych • nowe formy świadczenia usług społecznych

Wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • zmiany struktury zawodowej mieszkańców • nowe zawody i kwalifikacje dostępne na poziomie lokalnym i regionalnym • częstotliwość zmian miejsca pracy • aktywność obywatelska, zaangażowanie w sprawy publiczne
Rozwój infrastruktury instytucjonalnej	<ul style="list-style-type: none"> • nowe instytucje administracji publicznej • nowe instytucje wspierania rozwoju • nowe instytucje promocji i reklamy • wzrost kapitału ludzkiego i finansowego • zaangażowanego w lokalnej i regionalnej infrastrukturze instytucjonalnej • nowe formy organizacyjne, partnerstwo publiczno-prywatne
Polepszenie jakości środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • przywracanie utraconych wartości przyrodniczych • eliminacja zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska • rozwój infrastruktury ochrony środowiska • rozwój systemów monitoringu ekologicznego • wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców
Wzbogacenie tożsamości i procesy integracyjne	<ul style="list-style-type: none"> • nowe komponenty tożsamości lokalnej i regionalnej • ukształtowanie się nowego wizerunku jednostki terytorialnej • symbole integrujące • procesy integracji do wewnątrz i na zewnątrz

Źródło: A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne...*, op. cit.⁵

Z nich to wynikają szczególnie ważne dla rozwoju lokalnego cele i zadania administracji samorządowej, wśród których do najważniejszych zaliczyć należy:

- 1) realizacja podstawowych potrzeb ludności (socjalnych, edukacyjnych, kulturowych, mieszkaniowych, bezpieczeństwa i innych);
- 2) rozwiązywanie szczególnie istotnych dla wspólnoty samorządowej kwestii i problemów społeczno-ekonomicznych;
- 3) stwarzanie szans indywidualnego rozwoju jednostek i grup w obrębie wspólnoty samorządowej;
- 4) stwarzanie warunków rozwoju i rozwój samorządowej bazy materialnej, dającej szansę realizacji przyjętych strategii rozwoju;

⁵ A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wyd. UO, Opole 1998, s. 398.

- 5) stwarzanie warunków dla funkcjonowania samorządowych instytucji, organizacji, stowarzyszeń i fundacji pozarządowych, realizujących przedsięwzięcia rozwojowe na terenie wspólnoty.

Cele te mają charakter uniwersalny, jednakże w zależności od zaistniałej sytuacji społecznej bądź gospodarczej, samorząd dokonuje ich weryfikacji bądź konkretyzacji. Wynika to najczęściej z aktualnie wyrażanych przez społeczność lokalną preferencji lub decyzji podjętych przez władze lokalne.

Lokalną i regionalną politykę samorządową kreują gminne, powiatowe i wojewódzkie władze samorządowe. Ich działania mają na celu wszechstronny rozwój wspólnot lokalnych poprzez przygotowywanie i wdrażanie w życie przedsięwzięć i programów rozwojowych (strategie rozwoju lokalnego i regionalnego, plany rozwoju lokalnego, zagospodarowania przestrzennego i inne), rozwiązanie szczególnie istotnych bądź uciążliwych dla funkcjonowania społeczności lokalnych potrzeb i problemów. Korzystnie wpływają na nią:

- 1) stan i charakter potencjału społeczno-gospodarczego wspólnoty samorządowej (aktywność społeczności lokalnej, zasoby materialne, stan gospodarki lokalnej i kapitału ludzkiego, itd.);
- 2) pozytywne postawy wobec zmian (innowacyjność, partycypacja, partnerstwo, integracja społeczna mieszkańców);
- 3) kompleksowość zmian o charakterze ekonomicznym (wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju) oraz psychospołecznym (podstawa wobec rozwoju lokalnego).

Elementem dynamizującym i jednocześnie wytyczającym perspektywy rozwojowe wspólnot lokalnych i regionalnych są uchwalane przez poszczególne ogniwa samorządu terytorialnego strategie rozwoju (regionalnego). Ich celem jest optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów materialnych i niematerialnych, umiejętności tkwiących w potencjale intelektualnym i twórczym społeczności lokalnej, siłach społecznych, organizacjach, instytucjach, stowarzyszeniach lokalnych i fundacjach, niezbędnych dla poprawy warunków, poziomu i jakości życia społeczności lokalnej⁶.

6 Zaznaczyć przy tym należy, że praktyka związana z tworzeniem tego typu planów dla jednostek samorządowych dowodzi także, że nie ma jednej, właściwej metody budowy tego typu strategii, tak jak i nie ma jednego wzorca planowania strategicznego. Por. A. Potoczek, J. Stępień, *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wyd. WSG, Bydgoszcz 2008.

Szczególnie istotną rolę w rozwoju lokalnym odgrywa zarządzanie strategiczne, którego istotą jest długofalowy rozwój jednostki terytorialnej. Proces ten obejmuje m.in.⁷:

- 1) aktywizację społeczności lokalnej;
- 2) przekazywanie uprawnień w ręce społeczności lokalnej;
- 3) konkurencję w sferze świadczenia usług;
- 4) kierowanie się poczuciem misji;
- 5) zorientowanie na wyniki;
- 6) zaspokajanie potrzeb mieszkańców;
- 7) decentralizację i współdziałanie.

Podstawowym celem każdej strategii jest zmiana istniejącego, ocenianego jako niezadowolający stanu rzeczy, bądź niekorzystnych ze społecznego punktu widzenia zjawisk lub procesów. Skłaniają one do podjęcia skutecznych działań w przypadku szczególnie istotnych dla funkcjonowania społeczności lokalnej zagrożeń społeczno-ekonomicznych. Zdecydowanie większa część tego typu działań realizowana jest przez samorządy terytorialne poprzez wykorzystanie własnych dochodów, w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, subwencji i dotacji celowych, programów UE i in. Uwzględniając specyfikę potrzeb wspólnot samorządowych, rozwój lokalny realizowany jest na podstawie:

- 1) *partnerstwa społecznego* – w jego realizacji uczestniczą wszystkie podmioty lokalne, które chcą brać udział w działaniach na rzecz wspólnoty samorządowej, rozwiązując zakłócające jej funkcjonowanie lokalne kwestie i problemy społeczne;
- 2) *zasobów lokalnych* – kapitału ludzkiego, wiedzy, determinacji i skłonności do współpracy; kapitału finansowego i gospodarczego, infrastruktury lokalnej;
- 3) *zarządzania strategicznego* – polegającego na realizacji założonych celów i zadań strategicznych na podstawie zaprogramowanych, koordynowanych i kontrolowanych działań przez instytucje samorządowe i ich kadrowe zaplecze, stowarzyszenia i lokalne siły społeczne;

⁷ A. Potoczek, S. Jachowicz, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wyd. WSS-M, Suwałki – Toruń – Warszawa 2005, s. 142.

- 4) *racjonalizacji działań* – obejmuje definiowanie priorytetów i skupienie się na wybranych celach strategicznych;
- 5) *instytucjonalizacji działań* – powołania wyspecjalizowanych organizacji lub instytucji lokalnych, skupiających partnerów społecznych, działających na rzecz rozwiązywania szczególnie istotnych problemów organizacyjnych, społecznych i ekonomicznych.

Odpowiedzialność za rozwój lokalny ponosi samorząd terytorialny i jego organy wykonawcze, zwłaszcza administracja samorządowa. Wprawdzie zwykle dysponuje on strategią, to jednak nie zawsze profesjonalnymi kadrami, co jest jedną z jego największych bolączek.

Równie istotny w tym względzie okazuje się poziom integracji społecznej wokół działań na rzecz realizacji potrzeb wspólnoty i rozwiązywania dręczących ją problemów. Pomocnym okazuje się w tym przypadku proces partycypacji społecznej, w trakcie którego zainteresowane strony współdziałają w przygotowaniu i realizacji podjętych zadań lub przedsięwzięć⁸.

Lokalny proces rozwoju wymaga również kreatywnej postawy ze strony społeczności lokalnej. Związane jest to przede wszystkim z mobilizacją oraz identyfikowaniem się lokalnych sił społecznych (kapitału społecznego) z zadaniami realizowanymi w ramach programów rozwoju lokalnego⁹. Jego realizacja wymaga następujących warunków:

- 1) wyznaczenia celów i ustalenia, że są one możliwe do zrealizowania;
- 2) struktur umożliwiających realizację wyznaczonych celów;
- 3) kreowania korzystnych relacji między poszczególnymi uczestnikami (podmiotami) procesu, realizującymi cele indywidualne i ogólnospołeczne;
- 4) przekonanie społeczności lokalnej do proponowanych przedsięwzięć rozwojowych.

Czynnikiem sprzyjającym dynamice rozwoju lokalnego i regionalnego jest konkurencyjność. Dotyczy ona najistotniejszych problemów środowisk lokalnych, wpisuje się w system zależności społecznych, kulturowych, ekonomicznych, a także politycznych, wpływających na atrakcyjność marketingową danego ob-

8 M. Wadowicki, www.lgpp.pl/projekty/komunikacja2006 (dostęp 12.10.2013).

9 L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1995, s. 116-117.

szaru. Na konkurencyjność regionu w istotny sposób wpływają: nowoczesna komunikacja, baza naukowo-badawcza i edukacyjna, procesy innowacyjne, kapitał ludzki, warunki środowiskowe.

Wzrost konkurencyjności to jeden z podstawowych celów polityki lokalnej i regionalnej. Chodzi w niej głównie o zapewnienie mieszkańcom regionu zbliżonych szans uczestnictwa we wzroście gospodarczym, redukcje różnic w poziomie życia ludności i możliwości korzystania z efektów rozwoju ekonomicznego¹⁰. Rywalizacja między regionami dotyczy również przyciągania inwestycji, przedsiębiorców, organizacji gospodarczych, pozyskiwania subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, pozyskiwanie środków pomocowych z Unii Europejskiej. Ważnym elementem podnoszenia konkurencyjności jest kształtowanie wizerunku regionu.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi jest partnerstwo społeczne. Zakłada ono uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie przygotowania i przyjmowanie kierunków rozwoju. Wiąże się ono z partycypacją społeczną, która zakłada kwestię udziału obywateli w procesie decyzyjnym i zarządzaniu w ogóle¹¹. Partnerstwo społeczne oznacza współpracę osób i instytucji, uruchamianie lokalnych i ponadlokalnych zasobów dla osiągnięcia wspólnie określonych celów. Jest ideą wspólnego wysiłku władz lokalnych i osób prywatnych, podejmowaną w celu wprowadzania w życie inicjatyw społecznych. W sprawach nakierowanych na cele społeczne nie wymaga ono określonej formy prawnej i może funkcjonować w dowolnej postaci, np. jako komitet czy towarzystwo. Natomiast w sprawach realizacji inwestycji powinno mieć określoną formę prawną (partnerstwo publiczno-prywatne).

Partnerzy społeczni wywodzą się z różnych grup i środowisk i uczestniczą w pracach przy tworzeniu i realizacji lokalnego programu rozwoju. Towarzyszący temu procesowi dialog społeczny pozwala na budowę trwałego systemu komunikacji między mieszkańcami a władzą lokalną, wspiera lokalny rozwój oraz usprawnia relacje między mieszkańcami a władzą publiczną¹². Zaangażowanie społeczności w rozwiązywanie problemów jednostki terytorialnej pozwala na optymalne kształtowanie kierunków rozwoju, umożliwia realizację przedsięwzięć gospodarczych.

10 B. Winiarski, *Konkurencyjność i kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wyd. AE, Wrocław 1999, s. 18.

11 G. Gęsicka, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Wyd. AE, Katowice 1996, s. 16-17.

12 A. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Wyd. ATR, Olsztyn 1999.

Nowe Zarządzanie Publiczne a rozwój lokalny

Zarządzanie publiczne jest dyscypliną wiedzy zajmującą się „badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań, zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizacji interesu publicznego”¹³. Ocena tych działań dokonywana jest zazwyczaj przez pryzmat efektywności instytucji samorządowych i ich kadr (zwłaszcza administracyjnych), realizujących zadania z jej zakresu.

Istotnym czynnikiem sprzyjającym poprawie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest zastosowanie nowych lub modernizacja istniejących technik i narzędzi zarządczych, stosowanych przez administrację samorządową, czyniących działania te bardziej skutecznymi i efektywnymi. Nic więc dziwnego, że tradycyjny, biurokratyczny model zarządzania tą sferą życia publicznego, zastąpiony został tzw. Nowym Zarządzaniem Publicznym (New Public Management – NPM).

Tabela 2. Nowe Zarządzanie w Sektorze Publicznym (NPM) w odniesieniu do tradycyjnych form zarządzania

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie w Sektorze Publicznym (NPM)
Struktura organizacyjna	Scentralizowane	Podzielone między jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje między jednostkami administracji i wewnątrz nich	Nieokreślone, bezterminowe	Bazujące na kontraktach
Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	Stąły lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	Używanie domniemanych i niejawnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2004, s. 35.

13 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 59.

Model ten promuje menedżerski styl kierowania, elastyczne struktury organizacyjne, zorientowanie na potrzeby, zewnętrzną kontrolę, długookresową perspektywę działań, wywoływanie zmian jako głównego celu podejmowanych działań, interaktywny sposób rządzenia, współdziałanie z organizacjami innych sektorów publicznych na zasadzie partnerstwa, dominację układów samorządowych i autonomicznych¹⁴. Istotną cechą tego modelu zarządzania jest także: konkurencyjność, orientacja na wyniki, poszukiwanie źródeł finansowania, zorientowanie procesów decyzyjnych na misję, cele oraz efekty działań.

Według Ch. Hooda, Nowe Zarządzanie Publiczne zakłada¹⁵:

- 1) profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym oraz wzmocnienie uprawnień zarządczych;
- 2) precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności;
- 3) kontrolę wyników;
- 4) podział instytucji, niezależność, autonomię finansową;
- 5) promowanie konkurencyjności (umowy na czas określony, przetargi);
- 6) wykorzystanie koncepcji zarządzania z sektora prywatnego, w tym: elastycznego modelu zatrudnienia, płac;
- 7) racjonalizację wydatków (dyscyplina budżetowa).

Niestety, model ten nie wszędzie się przyjmuje. Opór i przyzwyczajenia kadr preferujących biurokratyczny styl zarządzania jednostkami samorządowymi jest dość duży. Wynika to nie tylko z niedociągnięć organizacyjnych, braku wiedzy, niechęci do zmian, nepotyzmu, paternalizmu, a co za tym idzie – i niekompetencji. Należy przy tym wspomnieć, że rezygnacja z modelu biurokratycznego nie musi oznaczać redukcji struktur organizacyjnych instytucji publicznych. Trzeba jednak zauważyć, że: „Coraz częściej obywatelskie inicjatywy, wyrażone instytucjonalnie w formach organizacji pozarządowych, wypełniają dziedziny dotychczas zagospodarowane przez aparat administracji rządowej i samorządowej”¹⁶. Łączy ono w sobie podejście klasyczne zarządzania z rynkowym. Realizowany obecnie model zarządzania nakazuje władzom samorzą-

14 Za: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

15 Za: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa 2005, s. 27-28.

16 J. Łukaszewicz, *Zasady organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 137.

dowym kształtować warunki zapewniające dostęp do dóbr i usług publicznych, sprawiedliwy podział zasobów i efektywną redystrybucję tej części dochodu narodowego, która przeznaczana jest w formie dotacji, subwencji i innych wpłat na rzecz samorządów, mających na celu wyrównanie dysproporcji społeczno-ekonomicznych, kulturowych czy edukacyjno-oświatowych. Wykonanie tych zadań stanowi obecnie domenę samorządowych władz uchwałodawczych i wykonawczych.

Skuteczne zarządzanie lokalne i regionalne jest niezwykle złożonym i trudnym procesem. Napotyka wiele przeszkód natury finansowej, społecznej, a także psychologicznej. O ile tym pierwszym sprzyjają z jednej strony rygorystyczne zapisy ustawy o finansach publicznych i zamówieniach publicznych, o tyle te drugie są najczęściej wynikiem niedoinformowania, braku zaufania do władzy i jej aparatu administracyjnego, a także liderów lokalnych, funkcjonujących lokalnie stereotypów i ugruntowanych – często nieuzasadnionych – uprzedzeń.

Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym realizowane jest na trzech poziomach¹⁷:

- 1) *lokalnym* – podmiotem zarządzania jest samorząd gminny i powiatowy, odpowiedzialny za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym oraz realizujący zadania zlecone przez administrację rządową;
- 2) *regionalnym* – podmiotem zarządzania jest samorząd wojewódzki, zajmujący się polityką intraregionalną oraz usługami publicznymi wyższego rzędu;
- 3) *ogólnopolskim* – rząd jako podmiot zarządzania odpowiada za warunki funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki oraz za politykę interregionalną.

Warunki zarządzania są też w coraz większym stopniu określane przez regulacje unijne. Realizując zadania z jej zakresu, uwzględnić należy¹⁸:

- 1) istniejące uwarunkowania prawno-instytucjonalne;
- 2) cele i sposób ich operacjonalizacji;
- 3) narzędzia;
- 4) zasoby organizacyjne, finansowe i kadrowe;

¹⁷ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 226-229.

¹⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 47.

- 5) działania podjęte w zakresie komunikacji społecznej;
- 6) techniki monitorowania oraz ocenę osiągniętych efektów (ewaluacja).

Zarządzanie lokalnym i regionalnym systemem społecznym

W wielu wystąpieniach i artykułach naukowych z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego, nie bacząc na przedmiot jej zainteresowań badawczych, stanowiących przedmiot teoretycznych oraz praktycznych zainteresowań badaczy, znaczna ich część forsuje – często w sposób nieuzasadniony – wyłącznie ekonomiczną wersję zarządzania tą sferą działalności publicznej, pomijając typowo społeczny aspekt zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Uważana więc za naukę społeczną ekonomia „zapomniała” o swoich społecznych pobratymcach – socjologii, historii, psychologii społecznej, politologii, forsując czysto biurokratyczno-ekonomiczną, cybermatematyczną – jak pisze J. Penc – wersję tzw. ekonomii społecznej.

W literaturze przedmiotu na jednostronność i ograniczoność takiego podejścia zwraca uwagę znaczne grono specjalistów zajmujących się zarządzaniem publicznym. I tak, Witold Kieżun – nestor polskich ekonomistów – wypowiadając się wielokrotnie na temat zarządzania publicznego, wskazywał, iż naukę o zarządzaniu traktować należy (tak jak to się czyni w krajach anglosaskich) jako jedną z autonomicznych dyscyplin nauk społecznych, korzystającą z ich dorobku, a nie jako swego rodzaju subdyscyplinę ekonomiczną. Podobne stanowisko prezentuje wielu innych czołowych, polskich jej przedstawicieli – np. K. Zimniewicz, A.K. Koźmiński, Ł. Sułkowski, L. Krzyżanowski, J. Trzciniecki, A. Frączkiewicz-Wronka¹⁹.

Biorąc więc pod uwagę warunki, iż przedmiotem oddziaływań zarządczych w sferze działalności publicznej jest konkretny człowiek, grupa, społeczność lokalna i regionalna jako wspólnota samorządowa, również zarządzanie rozwojem lokalnym należy traktować jako jedną z dyscyplin nauk społecznych. J. Penc pisał: „[...] nowoczesne zarządzanie jest przede wszystkim oparte na obserwacji praktyki, nie na abstrakcyjnych formułach, cybermatematycznych modelach [czy ekonomicznych ekstrapolacjach – przyp. aut.], pretendujących do prawd uniwersalnych”²⁰. Ponadto nie jest przecież tajemnicą, iż zajmując się istotnymi dla rozwoju lokalnego i regionalnego problemami, analizuje się, rozwiązuje

19 S. Sudół, *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Współczesne Zarządzanie”, 2007, nr 1, s. 5-16.

20 J. Penc, *Strategie zarządzania, perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*, Placet, Warszawa 2002, s. 123.

i zarządza nimi w sposób autonomiczny, uwzględniając szeroki zakres wpływających na nie czynników społecznych, psychologicznych, kulturowych, gospodarczych, edukacyjnych i innych, na które ekonomiści zwykle nie zwracają uwagi, albo traktują je jako drugorzędne lub dla ich rozważań nieistotne.

Tymczasem tego typu syntezy stanowią podstawę do dalszych rozważań teoretycznych, bądź zastosowań praktycznych (samorządowe reformy społeczne z zakresu edukacji, lokalnej polityki mieszkaniowej, zdrowotnej, kulturalnej, patologii społecznej itd.). Funkcjonowanie samorządu terytorialnego stanowi niezwykle interesujący, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, przedmiot zainteresowań badawczych. Ten niezwykle szeroki zakres zagadnień wymaga nie tylko znajomości lokalnych procesów społecznych, ale dużego wycucia społecznego, pozwalającego skutecznie nimi zarządzać.

Zarządzając rozwojem lokalnym, uwzględnić musimy nie tylko sprawność organizacyjną i decyzyjną samorządu oraz kompetencje samorządowych organów wykonawczych, ale także – realizowane dzięki uchwalanemu przez samorządy budżetowi obywatelskiemu – inicjatywy społeczne, promujące aktywne formy rozwoju lokalnego. Równie ważną rolę mają w tym przypadku do spełnienia lokalne organizacje samorządowe i instytucje pozarządowe, których działania zmierzają do:

- 1) zwiększenia wpływu partnerów społecznych na lokalną politykę społeczną;
- 2) usuwania różnic i wyrównywania szans społecznych;
- 3) podejmowania działań na rzecz rozwoju społecznego wspólnoty lokalnej.

Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym dotyczy szerokiego zakresu zadań publicznych, kreowanych przez lokalne siły społeczne i samorząd, który²¹:

- 1) zobowiązany jest do realizacji ustawowo przypisanych mu zadań publicznych;
- 2) posiada osobowość prawną i może reprezentować samorząd na zewnątrz;
- 3) definiuje i realizuje cele i zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;

21 A. Potoczek, J. Stępień, *Prawno-organizacyjne i społeczne uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Zagadnienia wybrane*, Wyd. TSW, Toruń 2012.

- 4) powołuje struktury organizacyjne zdolne do ich realizacji, posiada własny aparat administracyjny;
- 5) dysponuje wydzielonymi dla ich realizacji własnymi zasobami finansowymi oraz dotacjami celowymi;
- 6) jest właścicielem wydzielonego majątku publicznego;
- 7) stanowi obowiązujące na terenie wspólnoty prawo miejscowe;
- 8) podejmuje działania eliminujące szczególnie uciążliwe dla wspólnoty zjawiska o charakterze społeczno-ekonomicznym i gospodarczym.

Mówiąc o instrumentach zarządzania rozwojem lokalnym, mamy zwykle na myśli takie metody i techniki (decyzyjne, prawno-ustawowe, organizacyjne i administracyjne, kadrowe, informacyjne, edukacyjne, środki materialne i finansowe i inne), które zapewniają realizację zadań opisanych w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego²². U. Brosse dzieli je na: nakazowo-zakazowe, materialnego kształtowania przestrzeni, stymulujące, informacyjne oraz środki kontroli środowiska i kształtowania ładu przestrzennego²³. Instrumenty te w sposób istotny wpływają na dynamikę lokalnych procesów społecznych, a tym samym na realizację zadań z zakresu polityki społecznej.

Realizując zadania z zakresu rozwoju lokalnego, samorządy mają do dyspozycji środki²⁴:

- 1) *budżetowe* – pozwalają na ocenę stanu finansów lokalnych oraz możliwości realizacji przedsięwzięć o charakterze rozwojowym;
- 2) *planistyczne* – stosowane są na trzech poziomach: wizji przyszłości, kultury zarządzania, ładu przestrzennego²⁵;
- 3) *informacyjno-promocyjne* – polegają na wykorzystaniu mass mediów (Internetu, prasy, RTV, itp.) w promowaniu atutów regionu;
- 4) *instytucjonalno-organizacyjne* – umożliwiają działania na rzecz wspierania instytucji pomocowych (programy pomocowe, współpraca ponadlokalna, szkolenia);

22 A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8, s. 79-108.

23 B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław 1984.

24 A. Koźuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] A. Koźuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Wyd. ISP UJ, Kraków 2011, s. 23-26.

25 J. Biniecki, B. Szczupak, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wyd. AE, Katowice 2004.

- 5) *inwestycyjne* – decydują o rozwoju lokalnej infrastruktury społeczno-ekonomicznej;
- 6) *prawno-administracyjne* – obejmują akty prawa miejscowego.

Od kilku lat obserwujemy w Polsce znaczące zmiany modelu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Towarzyszy im społeczne przyzwolenie na samodzielność w doborze: metod i technik oddziaływania, kadr, procedur finansowania świadczeń, metod wprowadzania zmian organizacyjnych, w tym usprawniających funkcjonowanie struktur zarządczych i wykonawczych. Ponadto instytucje wdrażające go w życie winny „[...] zwiększać swoją elastyczność i adaptowalność w odpowiedzi na zewnętrzne wpływy wynikające z przyspieszenia tempa zmian technologicznych, społecznych i środowiskowych. Jako część szerszej strategii rozwój organizacji może umożliwiać dokonanie zmian dzięki swej tradycyjnej koncentracji na strategiach, strukturach i procesach oraz na kwestiach interpersonalnych i międzygrupowych”²⁶. Wymaga się przy tym od samorządów szerszego spojrzenia na występujące lokalnie procesy społeczne i zapewnienia odpowiednich warunków sprzyjających realizacji zadań z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego, w tym:

- 1) kreatywnej roli władz samorządowych w stanowieniu i wdrażaniu lokalnych regulacji prawnych, w tym lokalnych i regionalnych strategii rozwoju;
- 2) wspierania zarządzania rozwojem przez statutowe organy samorządu terytorialnego: komisje rad gminnych, powiatowych, sejmiku wojewódzkiego i wydziały urzędów gminnych (miejskich), powiatowych i wojewódzkich i podległych im jednostek organizacyjnych;
- 3) przekonania społeczności lokalnej do proponowanych przez samorząd przedsięwzięć rozwojowych;
- 4) zapewnienia odpowiednich warunków dla funkcjonowania instytucji wspierających realizację zadań samorządu związanych z realizacją lokalnej polityki rozwoju;
- 5) zapewnienia dostępności do samorządowych jednostek organizacyjnych wspierających rozwój lokalny;
- 6) stworzenia możliwości samodzielnego formułowania wizji rozwoju jednostki samorządowej;

26 J.J. Matthews, D. Megginson, M. Surtees, *Rozwój zasobów ludzkich*, Onepress, Gliwice 2008, s. 82.

- 7) kreowania korzystnych relacji między poszczególnymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji lokalnych strategii rozwoju.

Podstawowym celem polityki samorządowej jest jej upodmiotowienie poprzez zapewnienie instytucjom samorządowym zaangażowanym w jej realizację, realnego wpływu na proces zaspokojenia lokalnych potrzeb społecznych. Działania takie umożliwiają m.in. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim, o finansach publicznych i inne, które dostarczyły samorządom instrumenty, pozwalające wspierać inicjatywy lokalne oraz zaangażowanie lokalnych sił społecznych (kapitału społecznego) w realizację założonej strategii rozwoju²⁷.

Implikacje lokalne procesów rozwojowych

Rozwój lokalny zależy od wielu czynników o charakterze społecznym, gospodarczym i kulturowym. Zależy również od skali i zakresu potrzeb, postaw, stanu świadomości i aktywności mieszkańców oraz poparcia dla planowanych przez samorząd działań. Istotnym czynnikiem okazuje się także gotowość społeczności lokalnej, władz i samorządów do tworzenia warunków sprzyjających partycypacji społecznej, niezbędnych w kreowaniu działań na rzecz rozwoju wspólnoty terytorialnej. Świadomość ich znaczenia dla całokształtu lokalnych procesów rozwojowych wiąże się także z akceptacją zasad partycypacji i partnerstwa społecznego, zakładających aktywne współuczestnictwo podmiotów lokalnych w życiu społeczno-gospodarczym wspólnoty.

W lokalne przedsięwzięcia i inicjatywy czynnie angażuje się wiele jednostek, grup i organizacji społecznych. Ich udział w różnego rodzaju przedsięwzięciach lokalnych na zasadzie partycypacji i partnerstwa społecznego jest jednym ze skuteczniejszych sposobów zarządzania rozwojem lokalnym. Zaznaczyć przy tym należy, iż istotą partnerstwa społecznego na szczeblu lokalnym jest łączenie działań organów i instytucji samorządowych z działaniami środowisk lokalnych, wspieranych przez funkcjonujące na terenie wspólnoty samorządowej organizacje pozarządowe oraz stwarzanie warunków sprzyjających realizacji lokalnych inicjatyw i priorytetów rozwojowych.

Dużą rolę w kreowaniu i prowadzeniu lokalnej polityki rozwojowej pełnią organizacje pozarządowe, które z roku na rok stają się znaczącym partnerem samorządów lokalnych. Skupiają one najbardziej aktywne, przedsiębiorcze i zaangażowane społecznie jednostki, które działając w znanym sobie środowisku,

27 J. Damrosz, *Regionalizm w nowym społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Regionalizm a ustrój państwa polskiego*, Wyd. KODRTK, Ciechanów 1995, s. 7.

pełnią często funkcję lokalnych liderów społecznych, gospodarczych czy kulturalnych. Ich identyfikacja jako ważnych społecznie organizacji bądź instytucji wynika z roli, jaką odgrywają w kształtowaniu opinii i postaw współmieszkańców, wpływając na ich aktywność w sferze społeczno-ekonomicznej. O ich aktywności można więc mówić jako o jednej z istotnych wartości ładu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego. Jej wspieranie powinno być ważnym elementem polityki władz samorządowych, ukierunkowującej ich działania na potrzeby wspólnoty terytorialnej.

Niezwykłe istotny wpływ na rozwój lokalny ma tworzenie warunków ekonomicznych, sprzyjających wzrostowi jakości życia wspólnoty samorządowej. Stanowi to jeden z podstawowych warunków kształtowania terytorialnego systemu społecznego oraz atrakcyjności poszczególnych jednostek terytorialnych. W opinii mieszkańców wielu wspólnot lokalnych, gorsze warunki życia posiadają te z nich, które mają ograniczony dostęp do podstawowych dóbr materialnych, kulturowych, technologicznych i innych. Stan ten wymaga podjęcia działań wzmacniających poczucie odpowiedzialności za rozwój wspólnoty terytorialnej, współdziałanie i współpracę partnerów lokalnych, liderów, zwłaszcza przy rozwiązywaniu szczególnie istotnych problemów lokalnych.

Czynnikiem sprzyjającym dynamice rozwoju lokalnego i regionalnego jest konkurencyjność. Dotyczy ona najistotniejszych problemów środowisk lokalnych, wpisuje się w system zależności społecznych, kulturowych, ekonomicznych, a także politycznych, wpływających na atrakcyjność marketingową danego obszaru. Na konkurencyjność regionu w istotny sposób wpływają: nowoczesna komunikacja, baza naukowo-badawcza i edukacyjna, procesy innowacyjne, kapitał ludzki, warunki środowiskowe.

Wzrost konkurencyjności to jeden z podstawowych celów polityki lokalnej i regionalnej. Chodzi w niej głównie o zapewnienie mieszkańcom regionu zbliżonych szans uczestnictwa we wzroście gospodarczym, redukcje różnic w poziomie życia ludności i możliwości korzystania z efektów rozwoju ekonomicznego²⁸. Rywalizacja między regionami dotyczy również przyciągania inwestycji, przedsiębiorców, organizacji gospodarczych, pozyskiwania subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, pozyskiwania środków pomocowych z Unii Europejskiej. Ważnym elementem podnoszenia konkurencyjności jest kształtowanie wizerunku regionu.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi jest partnerstwo społeczne. Zakłada ono uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie przygo-

28 B. Winiarski, *Konkurencyjność i kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wyd. AE, Wrocław 1999, s. 18.

towania i przyjmowanie kierunków rozwoju. Wiąże się ono z partycypacją społeczną, która zakłada kwestię udziału obywateli w procesie decyzyjnym i zarządzaniu w ogóle²⁹. Partnerstwo społeczne oznacza współpracę osób i instytucji, uruchamianie lokalnych i ponadlokalnych zasobów dla osiągnięcia wspólnie określonych celów. Jest ideą wspólnego wysiłku władz lokalnych i osób prywatnych, podejmowaną w celu wprowadzania w życie inicjatyw społecznych. W sprawach nakierowanych na cele społeczne nie wymaga ono określonej formy prawnej i może funkcjonować w dowolnej postaci, np. jako komitet czy towarzystwo. Natomiast w sprawach realizacji inwestycji powinno mieć określoną formę prawną (partnerstwo publiczno-prywatne).

Podsumowanie

Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym ma istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jego waga w sensie teoretyczno-poznawczym polega na opisie i wyjaśnieniu procesów i zjawisk, zachodzących w obrębie wspólnoty terytorialnej oraz występujących w ich obrębie zależności i prawidłowości. Jego znaczenie praktyczne wiąże się natomiast z koniecznością realizacji konkretnych celów i zadań strategicznych. Staje się to szczególnie ważne z punktu widzenia środowiska lokalnego, w którym one występują i wywierają istotny wpływ na jakość życia jego mieszkańców.

Chcąc prowadzić na szczeblu lokalnym skuteczną politykę rozwoju, należy dokonać dogłębnej analizy warunków socjalno-bytowych, społecznych, ekonomicznych, demograficznych itd., ich specyfiki, zakresu oraz złożoności występujących na terenie wspólnoty samorządowej problemów. Wiele z nich posiada nie tylko lokalny, ale i międzyregionalny, czy też ogólnokrajowy charakter. Typowym tego przykładem są problemy demograficzne. Okazało się bowiem, że od połowy lat 90. ubiegłego wieku wystąpił istotny spadek liczby urodzeń oraz proces starzenia się ludności. Poważnym problemem okazał się także proces dekompozycji infrastruktury kulturalnej i towarzyszący temu spadek liczby odbiorców kultury, spowodowany ograniczonym do niej dostępem. Zjawiska te są wynikiem zarówno uwarunkowań wewnątrzlokalnych i międzyregionalnych (np. obniżeniem poziomu życia czy zamożności), jak również z dość dużych dysproporcji rozwojowych między metropoliami a otaczającymi je obszarami, braku współpracy w ramach lokalnych struktur samorządowych, braku koordynacji i niestabilność działań międzylokalnych.

29 G. Gęsička, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Wyd. AE, Katowice 1996, s. 16-17.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest też kwestia odpowiedzialności decydentów, osób i instytucji za realizację zadań przewidzianych w lokalnych strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego. Co prawda, zawarte w niej priorytety nie stanowią obligatoryjnego przymusu realizacyjnego, to jednak stanowią swoistego rodzaju „mapę drogową”, wskazującą najważniejsze kierunki rozwoju wspólnoty samorządowej, sposób ich realizacji, za co odpowiedzialność ponoszą władze samorządowe. Wykonanie zawartych w nich zadań utrudnia często brak lub nie-liczne grono dobrze przygotowanych podmiotów społecznych, które mogłyby zostać partnerami dla państwowych lub samorządowych instytucji realizujących te zadania. Słabe ogniwo stanowi także sposób finansowania programów lokalnych, jak również brak lub często unikanie konsultacji społecznych.

Bibliografia

Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wyd. AE, Katowice 2004.

Brol R., *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009.

Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. AE, Wrocław 1998.

Damrosz J., *Regionalizm w nowym społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Regionalizm a ustrój państwa polskiego*, Wyd. KODRTK, Ciechanów 1995.

Frąckiewicz L. (red.), *Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, Wyd. AE, Katowice 1995.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.

Heffner K., *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.

Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wyd. UO, Opole 1998.

Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.

- Koźuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] A. Koźuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Wyd. ISP UJ, Kraków 2011.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Koźuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Wyd. Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Łukasiewicz J., *Zasady organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Matthews J.J., Megginson D., Surtees M., *Rozwój zasobów ludzkich*, Onepress, Gliwice 2008.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Peszowski S., *Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa*, Wyd. KSAP, Warszawa 2010.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa 2005.

Adam Strzelecki

Kształtowanie się instytucji „budżetu obywatelskiego” w Polsce

The formation of „civic budget” institution in Poland

Zarys treści: Kategoria budżetu obywatelskiego pojawiła się w Polsce kilka lat temu. Jej dynamiczny rozwój był konsekwencją obywatelskiego uczestnictwa w rozwoju samorządu terytorialnego. Kształtowanie się narzędzia finansów lokalnych, jakim jest instytucja budżetu obywatelskiego, jest spełnieniem zamierzeń wielu obywateli i niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznej Europie. Powstawanie budżetu obywatelskiego rodzi jednak pytanie o umocowanie prawne tej kategorii finansowej, tym bardziej, że praktyka w tym zakresie jest zróżnicowana. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego kwota z budżetu tej jednostki, przeznaczona na budżet obywatelski, poddawana jest decyzjom radnym, którzy decydują, jakie zadanie zostanie sfinansowane z przeznaczonych na ten cel środków. W innych jednostkach samorządu terytorialnego proces ten jest bardziej demokratyczny i to mieszkańcy decydują o przeznaczeniu środków z budżetu obywatelskiego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, samorząd terytorialny, budżet, demokracja.

Abstract: Civic budget category appeared in Poland a few years ago. Its rapid development was a consequence of the civic participation in development of local government. The evolution of local finance tool as the institution of civic budget is an expression of the desire shared by numerous citizens. This is undoubtedly a positive occurrence in the evolution of civil society in democratic Europe. However, the formation of the civic budget raises the question about the legitimacy of the financial category, all the more so, because practice in this respect is diversified. In many units of local government, the amount of money allocated for civic budget, is subject to decisions of councilors who decide which task will be financed from the funds earmarked for that purpose. In other units of local government, this process is more democratic, and the inhabitants decide on the allocation of the civic budget.

Keywords: civic budget, participation, local government, budget, democracy.

Wstęp

Partycypacja społeczna polega na aktywnym udziale mieszkańców danej społeczności w istotnych dla jej mieszkańców sprawach. W procesie partycypacji dwie lub więcej stron współdziałają w przygotowaniu planów, realizacji określonej polityki i podejmowaniu decyzji. W tym też celu następuje komunikowanie się mieszkańców z władzami jednostki samorządu terytorialnego oraz obustronna współpraca, którą cechuje aktywny udział mieszkańców w rozwiązywaniu istotnych dla nich spraw. W procesie partycypacji powstają dokumenty planistyczne, podejmowane są kluczowe decyzje i rozwiązywane są problemy lokalne. W tym znaczeniu przejawem procesu partycypacyjnego jest również instytucja budżetu obywatelskiego.

Instytucja budżetu partycypacyjnego, zwanego też obywatelskim, pojawiła się w Polsce kilka lat temu. Jej dynamiczny i pozaustawowy rozwój był konsekwencją obywatelskiej aktywności w kształtowaniu się instrumentów finansowania zadań samorządu terytorialnego. Jest to też wyraźny przejaw chęci wielu obywateli, którzy pragną w ten sposób uczestniczyć w realizacji zadań publicznych, w tym rozwiązywaniu wielu problemów dotyczących codziennej egzystencji. W rezultacie, w ramach procesu demokracji o bezpośrednim charakterze, następuje kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Procesy tworzenia budżetu partycypacyjnego rodzą jednak pytanie o umocowanie prawne tej kategorii finansowej, tym bardziej, iż praktyka w tym zakresie jest różna. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego wyasygnowana kwota z budżetu tej jednostki, przeznaczona na budżet obywatelski, poddawana jest decyzjom radnym, którzy decydują o tym, jakie zadanie zostanie sfinansowane z przeznaczonych na ten cel środków. W innych jednostkach samorządu terytorialnego proces ten jest bardziej demokratyczny i to mieszkańcy decydują o przeznaczeniu środków z budżetu obywatelskiego. Tworzenie budżetów obywatelskich nie jest też możliwe bez dobrej woli po stronie władz danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie jest też warunkiem dla wprowadzenia budżetu obywatelskiego potrzeba zmiany obowiązującego prawa. Z formalnego punktu widzenia jest to jedna z form konsultacji społecznych, które organy jednostki samorządu terytorialnego mogą przeprowadzić w każdej istotnej sprawie i przeznaczyć w tym celu środki z budżetu miasta.

Podstawowym celem budżetu obywatelskiego jest otwarcie się władz samorządowych na głos samych mieszkańców, poprzez sprowokowanie ich do dyskusji na temat priorytetów w danej społeczności lokalnej i konsultacji w sprawie konkretnych działań na rzecz wspólnego dobra. W realizacji tego celu chodzi przede wszystkim o aktywne zaangażowanie mieszkańców w proces

opracowania ich budżetu obywatelskiego, a tym samym wzięcie wspólnej odpowiedzialności za efektywne wydatkowanie wspólnych środków z lokalnego budżetu.

Celem przedstawionych rozważań są elementy analizy formalno-prawnej instytucji budżetu partycypacyjnego na podstawie wybranych segmentów budżetów obywatelskich. Przedmiotem analizy jest również zjawisko procesu żywiołowego powstawania budżetów obywatelskich w celu wysunięcia wniosków *de lege ferenda*. Jako forma metody badawczej zastosowane było modelowanie, w ramach którego chodziło o przybliżenie badanego fragmentu rzeczywistości z próbą uogólnienia, co wynikało z badań materiału informacyjnego na stronach internetowych. Przedstawione rezultaty badań naukowych oparte zostały na prowadzonych badaniach własnych oraz opracowaniach naukowych, prezentowanych zarówno w literaturze, jak i wynikających z bezpośrednich wypowiedzi mieszkańców zamieszczonych w Internecie oraz na stronach biuletynu informacji publicznej.

Pojęcie budżetu obywatelskiego

Budżet partycypacyjny, w Polsce często nazywany „obywatelskim”, powstaje w procesie decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą część budżetu danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji wyznaczonej przez władze puli środków publicznych. Integralną częścią procesu uchwalania budżetu obywatelskiego jest dyskusja pomiędzy mieszkańcami, którzy na określonych wcześniej etapach w postaci: zebrań, spotkań, pism elektronicznych sygnalizują i zgłaszają swoje potrzeby. W tym celu budżet partycypacyjny nie opiera się w zasadzie na istniejących ciałach politycznych, np. w formie uczestnictwa w posiedzeniach rady miasta czy rad osiedli, lecz stanowi dialog pomiędzy mieszkańcami i jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami.

Samorząd terytorialny jako niescentralizowana instytucja jest zjawiskiem nie tylko administracyjnym, lecz i politycznym, funkcjonującym prawidłowo jedynie w warunkach ustroju demokratycznego. W modelowym znaczeniu utożsamia on wykonywanie zadań publicznych nie tylko przez instytucje o charakterze korporacyjnym, lecz również przez obywateli. To właśnie obywatele tworzą „społeczństwo obywatelskie”, funkcjonujące jako społeczeństwo upodmiotowionych politycznie mieszkańców, w ramach określonego systemu ekonomicznego i prawnego¹. Istotnym więc elementem samorządu terytorialnego jest społeczeństwo pluralistyczne, w którym należy upatrywać demokra-

1 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 21-25.

cji uczestniczącej, partnerskiej i interaktywnej, W ramach społecznego dialogu poszukiwany jest konsensus społeczny pomiędzy administracją samorządową a częściami składowymi społeczeństwa obywatelskiego². Wyraża to art. 4 Konstytucji formułujący zasadę zwierzchnictwa Narodu, jako postulat optymalnego ułożenia wzajemnych stosunków między Narodem jako suwerenem a tymi, którzy rządzą i sprawują władzę publiczną³. Zasada ta warunkuje samodzielność danej jednostki samorządu terytorialnego, zapewniając funkcjonowanie systemu demokracji bezpośredniej.

W przypadku gmin wiejskich namiastką budżetu obywatelskiego jest Fundusz Sołecki. Pozornie wydawać się może, że znajomość procedur budżetu obywatelskiego nie jest potrzebna w gminach wiejskich, że mieszkańcy małych społeczności nie będą korzystać z mechanizmu finansowego, jakim jest budżet obywatelski, albowiem nie będą zgłaszać propozycji projektów i zadań do budżetu. Mają bowiem Fundusz Sołecki, umożliwiający bliski i bezpośredni kontakt ze swoimi radnymi. Życie pokazuje, że jest inaczej, ponieważ w wielu przypadkach mieszkańcy gminy zbierają podpisy o wprowadzenie przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego⁴.

Najczęściej budżet partycypacyjny jest tworzony poprzez wykorzystanie takich narzędzi, jak poznanie priorytetów w wydawaniu pieniędzy przez samych członków danej wspólnoty, wybór delegatów budżetowych, reprezentujących lokalne społeczności, wsparcie techniczne ze strony radnych gminy, lokalne i regionalne zebrania z debatą i głosowaniem za priorytetowymi wydatkami, co w konsekwencji rodzi implementację pomysłów i projektów stanowiących o jakości życia mieszkańców. Dyskusja o potrzebach inwestycyjnych w danym mieście, osiedlu, czy innym środowisku, w ramach tworzenia budżetu partycypacyjnego, odbywa się w ramach jasno określonych, lecz jednak ograniczonych środków finansowych. Propozycje zadań, wybrane przez mieszkańców po określonej procedurze wyborczej, są realizowane. Mieszkańcy otrzymują, w mediach oraz na stronie informacyjnej danego urzędu, informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Cały proces wdrażania i realizacji zadań, wynikających z budżetu partycypacyjnego, jest monitorowany. Budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, ale jest realizowany w procesie długofalowym, przez wiele lat.

2 Ibidem.

3 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 52 i n.

4 *Budżet obywatelski (partycypacyjny)* http://www.pakoslaw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=666:budzet-obywatelski-partycypacyjny&catid=2,04122014.

W Polsce w 2011 r. w Sopocie doprowadzono do powstania, a następnie realizacji pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego. Rok później w ślady Sopotu poszły: Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra. Wystąpiły również praktyki inspirowane budżetem partycypacyjnym województwa na Podlasiu, czy też instytucji w jednym z warszawskich domów kultury. Jednocześnie budżet partycypacyjny uzyskał poparcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Trwa debata dotycząca stworzenia odpowiedniej ustawy, która definiowałaby tę praktykę. Wiele samorządów jest na budżet partycypacyjny gotowych, w niektórych problemem jest brak „woli politycznej” lub niska aktywność społeczna. Cenne są doświadczenia wielu miast i chociaż każda społeczność potrzebuje swoich rozwiązań i metod, to już wiadomo, że nieprzyjęcie, odwrócenie się od bezpośredniej współpracy z mieszkańcami w ramach tworzenia budżetu obywatelskiego nie jest możliwe. Przedstawione dane liczbowe poniżej w tabelach stanowią ilustracje rozwoju instytucji budżetu partycypacyjnego w ostatnich latach.

Tabela 1. Dynamika wielkości budżetów partycypacyjnych w latach 2013–2015 w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców w Polsce

L.p.	Miasto	Liczba mieszkańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet partycypacyjny na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
1	Warszawa	1 724	-	-	21-42	-	-	12,2-24, 4
2	Kraków	759	-	4, 8	4,5	-	93,7	5,9
3	Łódź	711	20	30	40	150,0	133,0	56,3
4	Wrocław	632	3	20	20	666	100,0	31,6
5	Poznań	548	10	10	10	100,0	100,0	18,2
6	Gdańsk	461	9	9	11	100,0	122,2	23,8
7	Szczecin	408	5	5	5	100,0	100,0	12,2
8	Bydgoszcz	359	5	5	5	100,0	100,0	13,9
9	Lublin	349	-	10	10	-	100,0	28,6
10	Katowice	304	10	10	10	100,0	100,0	32,9
11	Białystok	295	0,1	10	12	1000	120,0	40,6
12	Gdynia	248	-	2,4	6	-	250,0	24,2
13	Częstochowa	232	-	-	6	-	-	25,8
14	Radom	218	3	3	4,2	100,0	140,0	31,4

L.p.	Miasto	Liczba mieszkańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet partycypacyjny na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
15	Sosnowiec	211	-	5	7	-	140,0	33,2
16	Toruń	203	-	6,4	6,5	-	100,0	20,3
	Średnie wartości	x	x	x	8,8	x	x	26,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej oraz <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-o-najwiekszej-liczbie-ludnosci-3018/>, 24 11 2014

Jak wynika z powyższej tabeli, we wszystkich największych miastach Polski planuje się w 2015 r. uruchomienie budżetu obywatelskiego. W 2 miastach po raz pierwszy, a w 5 jest to już druga edycja. Średnią wielkość budżetu partycypacyjnego na mieszkańca w 16 największych miastach Polski o liczbie mieszkańców powyżej 200 000, wynoszącą w 2015 r. 26,3 zł, przekroczyło 7 miast. Liderami w tym kryterium były następujące miasta:

- 1) Łódź – 56,3 zł;
- 2) Białystok – 40,6 zł;
- 3) Sosnowiec – 33,2 zł;
- 4) Katowice – 32,9 zł;
- 5) Wrocław – 31,6 zł.

Największa dynamika w zwiększeniu kwoty budżetu obywatelskiego w trzyletnim okresie wystąpiła w Łodzi, Wrocławiu i Gdyni.

Tabela 2. Dynamika wielkości budżetów partycypacyjnych w latach 2013–2015 w miastach od 100 do 200 tys. mieszkańców w Polsce

L.p.	Miasto	Liczba mieszkańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet obywatelski na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
1	Kielce	199	-	3	5	-	166,6	25,1

L.p.	Miasto	Liczba miesz- kańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet obywatelski na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
2	Gliwice	185	-	2	2,5	-	125,0	13,5
3	Rzeszów	183	--	5	6,5	150,0	130,0	35,5
4	Zabrze	178	-	-	3	666	-	16,8
5	Olsztyn	174	-	2	3	100,0	150,0	17,2
6	Bielsko- -Biała	173	-	2	3,75	100,0	187,5	21,7
7	Bytom	173	1,6	2	2	100,0	100,0	11,6
8	Rzeszów	178	-	5	6,5	100,0	130,0	36,5
9	Olsztyn	176	1, 15	2,15	3	-	139,5	17,0
10	Ruda Śląska	141	-	2	2,37	100,0	118,5	16,8
11	Rybnik	140	2	2	2	1000	100,0	14,3
12	Tychy	128	-	5	5	-	100,0	40,6
13	Dąbrowa Górnica	123	5	5	8	-	160,0	65,0
14	Płock	122	3	5	5	166,6	100,0	40,9
15	Elbląg	122	2	2	2,5	100,0	125,0	20,5
16	Gorzów Wlkp.	125	1	2	2	200,0	100,0	16,0
17	Opole	125	2	2	2	100,0	100,0	16,0
18	Wałbrzych	124	-	4	5	-	125	40,3
19	Włocławek	117	0,3	0,8	1	266,6	125	8,5
20	Zielona Góra	117	3	6	6	200,0	100,0	51,3
21	Tarnów	114	2	3	3,5	150,0	116,7	30,7
22	Chorzów	112	1, 6	2,1	2,1	131,2	100,0	18,7
23	Koszalin	108	1	1,6	1,5	160,0	93,7	13,9
24	Kalisz	107	2	1,5	5	75,0	333,3	46,7
25	Legnica	104	-	2	2	-	100,0	19,2
	Średnie wartości	x	x	x	3,3	x	x	26, 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej oraz <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-o-najwiekszej-liczbie-ludnosci-3018/>, 24 11 2014, http://www.polskainfo.pl/przewodnik/op,33/q,1/ilosc_mieszkanow.html, 24 11 2014

Z tabeli 2 wynika, że w 25 miastach o liczbie mieszkańców od 100 do 200 tys. mieszkańców, podobnie jak w największych miastach (tabela 1) zaplanowane zostały w 2015 r. budżety obywatelskie, z czego w 11 miastach po raz drugi, a w 14 miastach jest to już trzecia edycja tej partycypacji. Średnia wielkość budżetu obywatelskiego na mieszkańca w 2015 r. wyniosła 26,2 zł i niewiele odbiegała od średniej w największych 16 miastach. Najwięcej wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego zaplanowały na mieszkańca następujące miasta:

- 1) Dąbrowa Górnicza – 65,0 zł;
- 2) Zielona Góra – 51,3 zł;
- 3) Kalisz – 46,7 zł;
- 4) Płock – 40,9 zł;
- 5) Tychy – 40,6 zł.

Są to kwoty znacznie wyższe, aniżeli w największych miastach w Polsce. Najmniej wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego zaplanowały na mieszkańca następujące miasta:

- 1) Włocławek – 8,5 zł;
- 2) Bytom – 11,6 zł;
- 3) Gliwice – 13,5 zł;
- 4) Koszalin – 13,9 zł;
- 5) Rybnik – 14,3 zł.

Największa dynamika w zwiększeniu kwoty budżetu obywatelskiego wystąpiła w Kaliszu, Bielsku-Białej, Dąbrowie Górniczej.

Tabela 3. Dane liczbowe dotyczące wielkości budżetów partycypacyjnych w latach 2013–2015 w miastach o wielkości od 60 do 99 tys. mieszkańców w Polsce

L.p.	Miasto	Liczba mieszkańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet partycypacyjny na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013 2014	2014 2015	
1	Grudziądz	99	-	2	2	-	100,0	20,2
2	Słupsk	96	-	1	7	-	700,0	72,9

L.p.	Miasto	Liczba miesz- kańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet partycypacyjny na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
3	Jaworzno	96	-	2	2	-	100,0	20,8
4	Jastrzębie Zdrój	94	-	1,5	1,5	-	100,0	15,9
5	Jelenia Góra	86	-	1,5	1,5	-	100,0	-
6	Nowy Sącz	84	-	-	-	-	-	-
7	Konin	78	-	-	2	-	-	25,6
8	Piotrków Trybunalski	79	-	-	1,2	-	-	15,2
9	Siedlce	77	-	-	-	-	-	-
10	Ino- wrocław	76	-	-	-	-	-	-
11	Lubin	76	-	-	-	-	-	-
12	Mysłowice	76	-	-	-	-	-	-
13	Piła	75	-	2	3	-	150,0	40,0
14	Ostrowiec Świętokrzyski	74	-	-	-	-	-	-
15	Ostrów Wielkopolski	72	-	-	-	-	-	-
16	Siemianowice Śląskie	72	-	0,5	2	-	400	27,8
17	Głogów	71	-	0,1	2	-	2000	28,2
18	Pabianice	70	-	-	2	-	-	28,6
19	Stargard Szczeciński	70	-	1	1,5	-	150,0	21,4
20	Gniezno	69	-	-	0,5	-	-	7,2
21	Suwałki	69	-	1	2	-	100,0	28,9
22	Chełm	67	-	-	1	-	-	14,9
23	Tomaszów Mazowiecki	66	-	-	-	-	-	-
24	Zamość	66	-	-	1,6	-	-	24,2
25	Przemyśl	66	-	1	1,5	-	150,0	22,7
26	Stalowa Wola	65	-	-	-	-	-	-

L.p.	Miasto	Liczba mieszkańców w tys.	Roczna wielkość budżetu obywatelskiego w mln zł			Dynamika budżetu obywatelskiego w %		Budżet partycypacyjny na mieszkańca w zł w 2015 r.
			2013	2014	2015	2013	2014	
						2014	2015	
27	Będzin	65	-	-		-	-	-
28	Łomża	63	-	0,3	1	-	333,3	15,9
29	Kędzierzyn-Koźle	61	0,4	1	1	250	100,0	16,3
30	Leszno	63	-	0,3	0,5	-	166,6	7,9
31	Mielec	62	-	-	-	-	-	-
32	Żory	62	-	0,5	0,5	-	100,0	8,1
33	Belchatów	62	-	1	1,5	-	150,0	24,2
34	Tarnowskie Góry	61	-	-	0,5	-	-	8,2
35	Elk	60	-	0,2	0,2	-	100,0	3,3
	Średnie wartości miast z budż. obyw.	x	x	x	1,6	x	x	20,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej oraz http://www.polskainfo.pl/przewodnik/op,33/q,1/ilosc_mieszkancow.html, 24 11 2014

Z liczby 35 miast o wielkości mieszkańców od 60 do 99 tys. budżet obywatelski zaplanowano w 24 miastach, co stanowi 68,6% , z czego w 17 miastach była to druga edycja tej instytucji, co stanowiło 48,6%. Z miast, w których zaplanowany został budżet obywatelski, średnia jego wielkość na mieszkańca – 20,7 zł – nie była rażąco niższa, aniżeli w największych miastach Polski (79%). Najwięcej wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego zaplanowały na mieszkańca następujące miasta:

- 1) Słupsk – 72,9 zł;
- 2) Piła – 40,0 zł;
- 3) Suwałki – 28,9 zł;
- 4) Pabianice – 28,6 zł;
- 5) Głogów – 28,2 zł.

W miastach, w których nie zaplanowano jeszcze budżetu partycypacyjnego, toczy się ożywiona dyskusja, często odzwierciedlona na stronach internetowych.

Tabela 4. Dane liczbowe dotyczące wielkości budżetów partycypacyjnych w 2014 r. w 10 wybranych gminach w Polsce

L.p.	Jednostka samorządu terytorialnego	Liczba mieszkańców w tys.	Wielkość budżetu obywatelskiego w tys. zł	Odniesienie do wydatków budżetu JST w %	Wielkość budżetu obywatelskiego na mieszkańca w zł
1	Miasto i Gmina Kęty	34,2	3 421	3,40	100,0
2	Miasto Sopot	38,2	4 000	1,3	104,7
3	Miasto i Gmina Chojny	14,0	500	1,3	35,7
4	Miasto i Gmina Kargowa	5,78	200	1,04	34,6
5	Miasto Zakopane	27,9	1 000	0,8	35,8
6	Miasto Karpacz	5,0	200	0,6	40,0
7	Miasto i Gmina Kórnik	22,71	500	0,55	22,0
8	Miasto i Gmina Wieliczka	50,0	1 200	0,52	34,0
9	Miasto i Gmina Rawicz	29,69	373	0,50	12,6
10	Miasto Tarnobrzeg	48	1 000	0,43	20,8
11	Miasto i Gmina Tuchów	18,1	200	0,37	11,0
12	Miasto Puławy	50,0	1 000	0,36	20,0
13	Miasto Mrągowo	21,8	200	0,34	9,1
14	Miasto i Gmina Boguchwała	19,2	139	0,24	7,2
15	Miasto i Gmina Oborniki	33,3	200	0,19	6,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie biuletynów informacji publicznej oraz <http://budzetyobywatelskie.pl/2014-zestawienie-w-odniesieniu-do-zeszlorocznego-budzetu-jst/>, 01 12 2014.

Przedstawione w powyższej tabeli gminy, które w 2014 r. wdrożyły budżet obywatelski, uszeregowane zostały według kryterium udziału wielkości budżetu obywatelskiego w wydatkach budżetowych ogółem. Wyróżniają się pod

tym względem trzy gminy: Kęty, Sopot i Chojny. Potwierdzają również ten prymat wydatki z budżetu obywatelskiego na mieszkańca, które były w tych gminach wyższe, a w Kętach i w Sopocie najwyższe z przedstawionych budżetów miast w tabelach 1-3.

Charakter prawny budżetu obywatelskiego

Ustrój demokratyczny państwa cechuje dążenie do takiego modelu społeczeństwa samorządowego, w którym funkcje władzy zostaną zredukowane do minimum, a organy władzy są zaledwie administrujące. W ustroju demokratycznym *sui generis* władza nie może stać nad społeczeństwem, lecz powinna spełniać przypisane jej funkcje⁵. W tym też znaczeniu, w systemie demokratycznym fundamentalną zasadą jest sprawowanie kontroli społecznej (obywatelskiej) nad działalnością pełniącą władzę publiczną⁶. Kontrolą społeczną *sensu largo* jest każde działanie obywatela, grupy społecznej czy też organizacji, mające za cel m.in. wyrażanie pod adresem organów władzy publicznej, ocen, opinii, postulatów⁷.

W partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami danej społeczności lokalnej chodzi o ich współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji. Dzięki instytucji partycypacji mieszkańcy gminy, dzielnicy, wsi lub osiedla mogą i powinni uczestniczyć w planowaniu lokalnych wydatków.

Unormowanie systemu organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego zawarte jest w Konstytucji i ustawodawstwie ustrojowym. Konstytucja RP nie reguluje wprost kwestii samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz w art. 163, 165 i 166 wyznacza zakres wykonywania zadań publicznych, zastrzegając wyłączność ustawy. Standardy narzucone przez ustawodawcę w zakresie wielkości środków, które muszą być przeznaczone na realizację niektórych zadań, wprawdzie ograniczają samodzielność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego, ale jednostki te nadal dysponują pewnym zakresem swobody, stosownie do własnej oceny potrzeb społeczności samorządowych⁸. Jednakże normy prawne, regulujące podstawowe kwestie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, są wyrazem dążeń całego narodu jako suwerena, a nie tylko określonej społeczności lokalnej. Oznacza to, że ustawienie właściwych proporcji pomiędzy decentralizacją

5 P. Kaczorowski, *Demokracja, czy demokratyczne państwo?*, „Samorząd Terytorialny”, 1997, z. 10, s. 8.

6 P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne R P*, wyd. 8, C.H. BECK, Warszawa 2011, s. 29 i n.

7 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 149-151.

8 M. Jastrzębska, *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Kożuch, K. Brzozowska (red.), *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 79.

a centralizacją i koncentracją a dekoncentracją środków finansowych, należy do działającego w interesie suwerena parlamentu, a nie zorganizowanej społeczności lokalnej. Przyznanie natomiast społecznościom lokalnym pozycji suwerena mogłoby stworzyć niechciany klimat do ożywienia albo spontanicznie powstających separatyzmów lokalnych⁹.

W świetle konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu, brak jest podstaw dla rozciągnięcia tej zasady na społeczność lokalną. Wynika stąd konkluzja, że obywatele danej społeczności (np. gminy) mogą się domagać najwyżej uwzględnienia ich interesów w zakresie przypisanych ustawowo lub zawartych w statucie zadań i wpływać na ich uwzględnienie w uchwaleniu budżetu. To od woli władz gminy zależy więc uwzględnienie interesów obywateli w formie albo dekoncentracji zadań i środków na ich realizację i przyznanie ich radzie dzielnicowej (osiedlowej), albo w formie uchwalenia budżetu obywatelskiego, czy też funduszu sołeckiego. Obywatele danej społeczności lokalnej posiadają więc w gruncie rzeczy status „petenta”, czyli proszących organy władzy lokalnej klienta o uwzględnienie ich interesów grupowych (np. ulicy, osiedla, dzielnicy).

Zgłaszanie przez obywateli wniosków w ramach tworzenia budżetu obywatelskiego może być także obarczone syndromem grupowego myślenia. W ramach nauk społecznych dostrzega się, że zjawisko manipulowania jednostką w grupie jest czymś naturalnym, wpisanim w życie człowieka. Tak np. radni, wybrani w demokratycznych wyborach jako przedstawiciele społeczności lokalnej, będąc przekonani o własnych poglądach, ulegają niekiedy syndromowi grupowego myślenia, stając się tym samym decydentami podejmującymi niewłaściwe lub nieswoje decyzje¹⁰. Konstruując budżet obywatelski, nie sposób jest więc wykluczyć uwzględnienia interesów grupowych za pomocą własnych, nieskodyfikowanych procedur demokratycznych, tym bardziej, że głosowanie za przyjęciem zgłaszanego zadania ma charakter kolegialny, który nie daje możliwości ustalenia inspiratorów danego pomysłu¹¹.

Anonimowy z reguły, elektroniczny proces konstruowania budżetu zadaniowego utrudnia monitorowanie i ustalenie inspiratorów określonych działań. W konsekwencji trudną sprawą może być uchwycenie prawdziwych intencji pomysłodawców, zwłaszcza że skutek kolegialności podejmowanych decyzji

9 A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wyd. Liber, Warszawa 2002, s. 26-28.

10 E. Moczuk, *Syndrom nieomyślności w działaniach społecznych*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 175.

11 Ibidem, s. 172.

przez radnych, czyni ich odpowiedzialnymi za określony wybór. Aktywność (obywatelska) społeczna oparta jest z reguły na konkretnych indywidualnych interesach, wynikających z rozmaitych potrzeb. Za urzeczywistnieniem interesów stoją z reguły motywacje ipsocentryczne. Jeżeli jednak mamy do czynienia z działaniem dla dobra wspólnego (*bonum publicum*), to nie da się wykluczyć, że działając na rzecz dobra innych, można szkodzić wspólnocie¹². Radni, podejmując decyzje o wyborze zadań w ramach budżetu obywatelskiego, mogą właśnie społeczeństwo obarczyć za określony wybór. Reasumując, występujące zagrożenia w tego rodzaju partycypacji społeczeństwa w zarządzaniu sprawami gminy są trudne do neutralizacji. Wykreowana samoczynnie i dobrowolnie instytucja budżetu obywatelskiego nie została, jak dotychczas, objęta ustawową regulacją, co nie ułatwia jej transparentności.

Prawo do obywatelskiej inicjatywy w zakresie prawodawstwa, w obrębie gwarancji konstytucyjnych funkcjonuje jedynie w skali ogólnokrajowej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Na poziomie lokalnym przysługuje tylko mieszkańcom tych samorządów, w których wyraziła na to zgodę rada gminy. Zdarza się, że konsultacje społeczne są przeprowadzane wyłącznie na papierze, w sposób mało skuteczny i bez poszanowania podstawowych wymogów procesów konsultacyjnych, takich jak chociażby obowiązek zwrotnego informowania o wynikach procedury i racjach stojących za ich wyborem przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Tak np. w Obornikach, według opinii mieszkańców, urzędnicy jeszcze przed ogłoszeniem wyników w procesie uchwalania budżetu obywatelskiego wybrali inwestycję, która zostanie zrealizowana¹³. Podobnie w Wałbrzychu mieszkańcy kwestionowali sens podziału projektów na ogólnomiejskie i lokalne i niejasno zdefiniowane kryteria podziału. Wobec braku ograniczeń kwotowych, wystąpiło w konsekwencji niebezpieczeństwo w postaci wyboru tylko projektu o wartości 1,8 mln zł, mocno promowanego przez Urząd Miejski¹⁴.

Budżet jest pewnego rodzaju konstrukcją polityczną, wyrażającą priorytety społeczne, jako odzwierciedlenie układu interesów, a następnie dopiero planem finansowym i rachunkowym. W procesie powstawania budżetu partycypacyjnego pojawia się niekiedy nadmierny optymizm, który wynika z wysuwanych argumentów o tym, jakoby to społeczności lokalne same wypracowały i utrwaliły

12 K.Z. Sowa, *Współczesne motywacje działań publicznych i prywatnych*, [w:] G. Pawelska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 20-21.

13 *Niejasności wokół budżetu obywatelskiego w Obornikach*, <http://oborniki.naszemiasto.pl/artukul/niejasnosc-i-wokol-budzetu-obywatelskiego-w-obornikach,2005374,art,t,id,tm.html>, 04 12 2014.

14 *Wałbrzyski Budżet Partycypacyjny wzbudza wciąż wiele emocji*, http://www.walbrzyszek.com/news,init,article,20606,27_11_2014.

funkcjonowanie własnych metod udziału obywateli. Występują więc różnorodne formy obywatelskich inicjatyw i konsultacji społecznych, chociaż konsultacje ważnych dokumentów przeprowadzane w innej formie niż wyłożenie dokumentu w urzędzie i zawieszenie na stronie BIP wciąż należą w naszym kraju do mniejszości¹⁵. Instytucja budżetu partycypacyjnego, jako szczególnego rodzaju umowa społeczna, zawierana między mieszkańcami i radnymi, nie stoi, jak się wydaje, w sprzeczności z obowiązującym w Polsce prawem. Może być więc praworządnie wprowadzana w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w ich integralnych jednostkach pomocniczych takich, jak dzielnice, osiedla, okręgi¹⁶. Radni, kierując się dobrą wolą, mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona na zadania, zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu. W celu wyłonienia propozycji mieszkańców o największym poparciu społecznym, procedura w podejmowaniu decyzji może być elastycznie stosowana w zależności od lokalnych uwarunkowań. Mogą one wtedy zostać włączone jako forma budżetu partycypacyjnego do podstawowego budżetu gminy.

W art. 212 ust. 1 pkt 9 Ustawy o finansach publicznych¹⁷ przewidziana została możliwość wyodrębnienia w budżecie środków dla jednostek pomocniczych gminy, tj. sołectw, osiedli czy dzielnic. Natomiast wydzielenia budżetu partycypacyjnego ustawodawca nie przewidział. Ustawową przesłanką prawną, upoważniającą władze jednostki samorządu terytorialnego do dekoncentracji środków finansowych w gospodarce budżetowej gminy, jest art. 51 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym¹⁸. W art. 18 ust. 2 pkt 7 znajdziemy wyłączną kompetencję rady do określenia zakresu i zasad przekazywania środków budżetowych na realizację przez nie zadań¹⁹. Pomimo braku regulacji ustawowej dotyczącej wydzielenia z budżetu środków na utworzenie budżetu obywatelskiego, logika wskazuje na zastosowanie w tej kwestii analogii dla uprawnień rady gminy w tworzeniu instytucji budżetu obywatelskiego.

Kilkuletni już proces wprowadzania budżetu obywatelskiego w wielu jednostkach samorządu terytorialnego zmusza jednak do postawienia pytania

15 *Prezydenci miast i burmistrzowie przeciwni partycypacji?*, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wydarzenie/98>, 08 10 2013.

16 A. Strzelecki, *Aktywność obywatelska jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w miastach województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] „Zarządzanie Publiczne”, 3 (23), Kraków 2013, s. 274 i n.

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

18 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

19 M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Wydanie 1, PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2010, s. 545.

o potrzebę, a może nawet konieczność regulacji ustawowej. W stosunku do ustanowionych jednostek pomocniczych, w świetle art. 236 ust. 5 Ustawy o finansach publicznych, występujący wymóg zastosowania większej szczegółowości planu wydatków, jak i wyodrębnieniem ich w innych układach, generuje – w stosunku do budżetów obywatelskich – potrzebę co najmniej analogicznej regulacji prawnej²⁰. W świetle art. 212 ust. 1 pkt 10 Ustawy o finansach publicznych, decyzja o wydzieleniu budżetu obywatelskiego powinna rodzić obowiązek ujęcia przewidzianych tam wydatków w uchwale budżetowej. W budżecie partycypacyjnym można dostrzec pewne cechy budżetu zadaniowego, chociaż dla ich spełnienia powinny zostać ustalone m.in. takie elementy, jak²¹:

- przyjęte w polityce budżetowej priorytety oraz określone i sparametryzowane cele;
- ustalone dla każdego zadania zakres rzeczowy, plan realizacji, kosztu całkowitego i w kontekście prawa zamówień publicznych wskaźniki efektywnościowe;
- system ewidencyjno-księgowy, analityczny i sprawozdawczy, umożliwiając rozliczanie kosztów poszczególnych zadań.

W odróżnieniu od innych konsultacji społecznych, w wypadku budżetu obywatelskiego propozycje podjęte przez mieszkańców, w ramach uchwalonego regulaminu, czy też innego aktu prawa lokalnego regulującego instytucje budżetu obywatelskiego, powinny być wiążące. Ponieważ wśród wielu różnych modeli takiego tworzenia budżetu, zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny, to nasuwa się wniosek *de lege ferenda* o jednolite unormowanie obligatoryjnych elementów takiego modelu. W procesie tworzenia budżetu obywatelskiego ważne jest przygotowanie realizacji harmonogramu uprawnionych działań. Miasta, którym nie przysługuje korzystanie z funduszy sołeckich, mogą wdrożyć budżet partycypacyjny na podstawie zapisu o konsultacjach społecznych, odwołując się do art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego: „W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”²². Ponieważ zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami

20 Ibidem, s. 546.

21 M. Piszczek, *Koncepcje wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządowymi w Polsce*, [w:] S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002, s. 94-95.

22 Art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072).

gminy określane są przez rady gminy w drodze uchwały, to ważnym dokumentem wynikającym z prawa lokalnego jest posiadanie przez jednostkę samorządu terytorialnego Regulaminu Konsultacji Społecznych – tak, jak np. w Toruniu, w którym ten dokument powstał przy znaczącym udziale przedstawicieli organizacji pozarządowych i mieszkańców (a więc metodami partycypacyjnymi). Zaznaczyć trzeba, że projekt tego dokumentu wcześniej był konsultowany, a każdy z mieszkańców miał możliwość zapoznania się z nim i zgłoszenia swoich uwag²³.

Podsumowanie

Z przedstawionych danych statystycznych wynika, że kilkuletni okres rozwoju instytucji budżetu obywatelskiego charakteryzuje się znacznym dynamizmem. Coraz więcej miast dostrzega w konstrukcji tego rodzaju instrumentu finansowego możliwość zwiększenia partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi w gminie, powiecie i województwie. W większości miast, które już w 2013 r. wprowadziły budżet obywatelski, wielkości wydatków w latach 2014 i 2015 wyraźnie rosną, gdyż zarówno organy uchwałodawcze i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, jak i mieszkańcy tych wspólnot stwierdziły słuszność idei budżetu partycypacyjnego i są zainteresowani jego kontynuacją i udoskonalaniem i wprowadzaniem.

Zaprezentowane dane pozwalają na stwierdzenie, że instytucja budżetu partycypacyjnego najbardziej rozwinęła się w różnym stopniu w kilkudziesięciu największych miastach polskich. W ich ślady w różnym stopniu podążają mniejsze miasta, gminy miejsko-wiejskie. Podane przykłady wprowadzania budżetu obywatelskiego przez mniejsze miasta i gminy miejsko-wiejskie wskazują na celowość dalszego propagowania tej instytucji, zwłaszcza tam, gdzie dotychczas nie powołano jednostek pomocniczych (osiedli). Z poczynionych obserwacji procesu powstawania budżetów obywatelskich wynika, że rozpoczęcie tej inicjatywy wywołuje z reguły żywe zainteresowanie mieszkańców i trudności przy prawidłowej organizacji procesu partycypacyjnego po stronie administracji. W trakcie realizacji wydatków z budżetu obywatelskiego dokonywane są jednak korekty i wyciągane wnioski, które w kolejnej edycji usprawniają ten proces partycypacji. Czy zatem nie powinien powstać akt ustawowy, który by modelowo potraktował instytucję budżetu obywatelskiego? Czy jednak lepiej pozostawić tę instytucję partycypacji obywatelskiej do rozstrzygnięcia we własnym samorządowym zakresie? Wydaje się, że przydałby się akt prawny, niekoniecznie w randze

23 *Budżet mieszkańców Torunia*, <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1626408> 04 09 2013.

ustawowej, który by był bardziej instrukcją o charakterze wariantowym, aniżeli normą prawną o charakterze nakazu administracyjnego.

Zaangażowanie środków publicznych dla zaspokojenia potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej powinno sprzyjać realizacji podstawowych funkcji finansów publicznych w świadczeniu zbiorowych usług na rzecz społeczeństwa. Trudno także sobie wyobrazić, aby przedsięwzięcia finansowane ze środków publicznych nie były oceniane pod względem przydatności, a także mierzone pod kątem przynoszonych efektów, w tym także w aspekcie komercyjnym²⁴. Inwestowanie ze środków publicznych w świetle obowiązującego prawa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek oceny każdego ze zgłoszonych projektów z punktu widzenia nie tylko doraźnych korzyści, ale także prognozowanych w przyszłości²⁵. W związku z tym niezbędnymi przesłankami dla powstania autentycznego budżetu obywatelskiego i jego realizacji powinno być:

- podjęcie inicjatyw w celu powołania budżetu obywatelskiego przez radnych oraz osoby reprezentujące organ wykonawczy;
- spowodowanie przez różnorodne działania promocyjne zaangażowania społeczności lokalnej. W przygotowywanych materiałach przeznaczonych dla mieszkańców należy zadbać o przystępny język i unikać sformułowań specjalistycznych, które mogłyby spowodować trudności w zrozumieniu problemu;
- poświęcenie odpowiedniego czasu na pozyskanie pomysłów na spotkaniach z obywatelami, w których powinny uczestniczyć najbardziej reprezentatywne grupy lokalne;
- udostępnienie dla społeczności lokalnej elektronicznych narzędzi komunikacji obywateli z przedstawicielami organów samorządu terytorialnego;
- w wyborze zgłaszanych przez obywateli projektów, w tym inwestycji do realizacji w ramach budżetu, skupienie się nie tylko na poziomie ogólnym, ale także lokalnym, jak najbliższym mieszkańcom, np. osiedla, dzielnicy, o ile powołane zostały jednostki pomocnicze;

24 M. Dylewski, *Metody oceny efektywności projektów i programów*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (red.), *Finanse samorządowe. Narzędzia – decyzje – procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 124.

25 Ibidem, s. 125.

- odpowiednie przygotowanie budżetu partycypacyjnego, tak by proces planistyczny rozpoczynać z odpowiednim wyprzedzeniem, nie działając pod presją czasu. W tym celu od początku powinien być określony czas, jaki jest przewidziany na podjęcie decyzji oraz zasoby, jakie będą wykorzystane w celu przygotowania projektu budżetu;
- pełnienie roli moderatorów przez radnych i urzędników w trakcie konsultacji związanych z tworzeniem budżetu partycypacyjnego;
- zapewniona jawność składu zespołu urzędniczego, który zajmuje się tworzeniem budżetu wraz z przydziałem zadań oraz danymi do kontaktu;
- niezbędne stworzenie platformy elektronicznej na stronie urzędu miasta dla zainteresowanych w celu bieżącego przekazywania propozycji i uwag;
- zapewnienia jawności z podaniem do publicznej wiadomości każdej decyzji co do wyboru zadania wraz obligatoryjnym uzasadnieniem;
- publiczne rozstrzygnięcie wszelkich sporów i niejasności, związane z wyborem zadań i ich realizacją.

Uczestnictwo mieszkańców w procesie tworzenia budżetu obywatelskiego dotyczyć powinno przede wszystkim ustalenia ich istotnych potrzeb i w konsekwencji hierarchizacji wydatków w budżecie gminy. Powinno to być skorelowane z zadaniami istotnymi dla miasta, dzielnicy, osiedla w ramach potrzeb inwestycyjnych i remontowych. Realizacja wydatków z budżetu obywatelskiego powinna być poddana obywatelskiej, społecznej kontroli dla zapewnienia optymalnej przejrzystości działań samorządu terytorialnego. Podejmowane działania na rzecz partycypacji obywatelskiej powinny służyć wspieraniu wspólnoty samorządowej i podnoszeniu poziomu społecznego zaufania do lokalnych władz oraz w konsekwencji zwiększać integrację społeczności lokalnej.

Bibliografia

Biuletyny informacji publicznej.

Budżet obywatelski, (partycypacyjny), http://www.pakoslaw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=666:budzet-obywatelski-partycypacyjny&catid=2, 04 12 2014.

Budżet mieszkańców Torunia, <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1626408> 04 09 2013.

Dylewski M., *Metody oceny efektywności projektów i programów*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (red.), *Finanse samorządowe. Narzędzia – decyzje – procesy*, PWN, Warszawa 2006.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, LexisNexis, Warszawa 2012.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2007.

Jastrzębska M., *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Kozuch, K. Brzozowska (red.), *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 79.

Kaczorowski P., *Demokracja, czy demokratyczne państwo?*, „Samorząd Terytorialny”, 1997, z. 10.

Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 1, PRESSCOM Sp. z o. o., Wrocław 2010.

Moczuk E., *Syndrom nieomyślności w działaniach społecznych*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

Niejasności wokół budżetu obywatelskiego w Obornikach, <http://oborniki.naszemiasto.pl/artukul/niejasnosc-wokol-budzetu-obywatelskiego-w-obornikach,2005374,art,t,id,tm.html>, 04 12 2014.

Piszczek M., *Koncepcje wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządowymi w Polsce*, [w:] S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.

Prezydenci miast i burmistrzowie przeciwni partycypacji?, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wydarzenie/98>, 08 10 2013.

Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 8, C.H. BECK, Warszawa 2011, s. 29 i n.

Sowa K.Z., *Współczesne motywacje działań publicznych i prywatnych*, [w:] G. Pawelska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 20-21.

Strzelecki A., *Aktywność obywatelska jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w miastach województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] „Zarządzanie Publiczne”, 3 (23), Kraków 2013.

Wałbrzyski Budżet Partycypacyjny wzbudza wciąż wiele emocji, <http://www.walbrzyszek.com/news,init,article,20606>, 27 11 2014.

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wyd. Liber, Warszawa 2002.

<http://budzetyobywatelskie.pl/2014-zestawienie-w-odniesieniu-do-zeszlo-rocznego-budzetu-jst/>, 01 12 2014.

<http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-o-naj-wiekszej-liczbie-ludnosci-3018/>, 24 11 2014.

http://www.polskainfo.pl/przewodnik/op,33/q,1/ilosc_mieszkancow.html, 24 11 2014.

<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1626408> 04 09 2013.

Małgorzata Wiśniewska

Specyfika perspektywy finansowej 2014–2020 z punktu widzenia rozwoju regionalnego województw

Specificity of financial perspective 2014–2020 in respect of regional development of voivodeships

Zarys treści: Artykuł stanowi wprowadzenie do tematyki rozwoju regionalnego w kontekście dokumentów programowych na poziomie unijnym i krajowym. Wskazuje na główne zasady realizacji przedsięwzięć w okresie programowania 2014–2020. Określa podstawowe cele, jakie towarzyszą wdrażaniu funduszy spójności.

Słowa kluczowe: okres programowania 2014–2020, rozwój regionalny, fundusze spójności, zarządzanie rozwojem.

Abstract: The article is an introduction to the subject in the context of regional development with reference to program documents at EU and national level. It indicates the main rules for the implementation of projects in the programming period of 2014–2020. It defines the basic objectives that accompany the implementation of the cohesion funds.

Keywords: 2014–2020 programming period, regional development, cohesion funds, management of development.

Wstęp

Nowy system funduszy europejskich w swoich założeniach opiera się głównie na dokumentach takich, jak: Strategia Europa 2020, Rozporządzenia oraz Wspólne Ramy Strategiczne (będące elementem Rozporządzenia ogólnego)¹. Dokumenty te wskazują na unijne cele do zrealizowania w perspektywie 2014–2020 oraz sposoby i mechanizmy ich wdrażania poprzez system funduszy europejskich.

¹ Zestawienie dokumentów zostało zamieszczone na końcu artykułu.

W Strategii Europa 2020 mowa jest o priorytetach i wskaźnikach realizacji celów strategicznych, Rozporządzenia i Wspólne Ramy świadczą o tym, które z tych priorytetów będą finansowane z funduszy oraz jakimi metodami można je implementować. Polska, ze względu na unijne dyrektywy, również musi tworzyć dokumenty strategiczne zawierające plany rozwoju kraju, które powinny być spójne ze strategiami Komisji Europejskiej. Takimi dokumentami planistycznymi są Krajowe Programy Reform. Dodatkowo, niejako równolegle, tworzone są długookresowe dokumenty horyzontalne: długo- i średniookresowa strategia rozwoju kraju, które swym zakresem tematycznym obejmują najistotniejsze kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, również w ujęciu regionalnym, opierając je na Strategii Europa 2020. Ponadto Rząd RP negocjuje nową politykę spójności, określając jej ramy dla Polski w Umowie Partnerstwa oraz Programach Operacyjnych². Wszystkie te elementy stworzyły ramy funkcjonowania samorządów regionalnych i lokalnych, określając w dużym stopniu ich możliwości inwestycyjne. Artykuł stanowi wprowadzenie do zagadnienia pozwalając przybliżyć czytelnikowi otoczenie, w jakim funkcjonować będą samorządy w okresie do 2023 r.

Poziom europejski

Strategia Europa 2020 jest horyzontalnym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, który zastąpił realizowaną od 2000 r. strategię lizbońską. W opublikowanym 3 marca 2010 r. Komunikacie „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- wzrost inteligentny (*smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach;
- wzrost zrównoważony (*sustainable growth*), czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

² W przypadku regionalnych programów operacyjnych stroną negocjującą są zarządy województw, jednak – ponieważ Ministerstwo ds. Rozwoju koordynuje te prace – można użyć takiego uproszczenia.

Komisja Europejska przedstawiła również wskaźniki umożliwiające kontrolowanie postępów w realizacji wyżej wymienionych priorytetów za pomocą pięciu głównych celów, określonych na poziomie całej UE, w tym:

- osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%;
- poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój;
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii; dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%;
- podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat, mających wykształcenie wyższe;
- wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 mln obywateli.

Najważniejszymi mechanizmami realizacji celów Strategii Europa 2020 są opracowywane przez państwa członkowskie UE Krajowe Programy Reform oraz przygotowane przez Komisję inicjatywy flagowe³ (*flagship initiatives*), realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych.

³ Inicjatywy flagowe to: Agenda cyfrowa, Młodzież w działaniu, Unia Innowacyjna, Nowa polityka przemysłowa, Nowe kwalifikacje i zatrudnienie, Platforma przeciw ubóstwu, Wydajność zasobów.

Tabela 1. Cele główne Strategii wraz z wartością osiąganą przez poszczególne wskaźniki od 2003 r.

Wskaźnik	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2020
												Wartość docelowa dla Polski
Obszar 1. Zatrudnienie												
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata [%]	.	.	.	.	.	.	.	64,3	64,5	64,7	64,9	Co najmniej 71,0%
Obszar 2. Badania i rozwój												
Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB [%]	0,56	0,56	0,57	0,56	0,57	0,6	0,67	0,72	0,75	0,89	0,87	1,7
Obszar 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii												
Dynamika emisji gazów cieplarnianych (1990=100)	84,4	85,3	85,5	88,8	89,1	87,1	83,1	87,4	87	85,6	.	Redukcja emisji CO ₂
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto [%]	.	7	7	7	7	7,8	8,8	9,3	10,4	10,9	.	15
Zużycie energii pierwotnej [Mtoe]	88	87	88	92	92	93	90	96	96	93	.	Zmniejszenie zużycia do poziomu ok. 96 Mtoe

Obszar 4. Edukacja												
Młodzież niekontynuująca nauki [%]	6	5,6	5,3	5,4	5	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6	5,6	4,5
Odsetek osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie [%]	17,2	20,4	22,7	24,7	27	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5	45	
Obszar 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym												
Wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym [%]	.	.	14,3	12,4	10,1	8	6,9	7,3	6,9	6,9	7,2	.
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym [%]	.	.	45,3	39,5	34,4	30,5	27,8	27,8	26,7	27,2	25,8	Zmniejszenie o 1,5 mln liczb osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych [%]	.	.	20,6	19,1	17,3	16,9	17,1	17,6	17,1	17,7	17,3	.
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej [%]	.	.	33,8	27,6	22,3	17,7	15	14,2	13,5	13	11,9	.

Legenda: „.” – zupełny brak informacji, wypełnienie jest niemożliwe lub niecelowe lub dane jeszcze nie są dostępne.

Źródło: tabela wygenerowana w aplikacji STRATEG dnia 31.03.2015 r.

W dniu 6 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020. Pakiet ten pokazywał wstępnie, jakie cele Strategii Europa 2020 będą finansowane z funduszy europejskich. Po okresie negocjacji, konsultacji i uzgodnień Komisja opublikowała w grudniu 2013 r. siedem rozporządzeń⁴:

- 1) rozporządzenie ogólne, które ustanawia wspólne przepisy dla wszystkich funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM)⁵;
- 2) sześć rozporządzeń szczegółowych dla poszczególnych funduszy polityki spójności – EFRR, EFS, FS, Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT), Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT), Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG).

Wszystkie fundusze podlegają generalnym zasadom programowania, koncentracji tematycznej, warunkowości oraz rozwoju terytorialnego. Rozporządzenia zawierają ogólne wytyczne dla krajów członkowskich, na podstawie których zostały stworzone programy operacyjne i inne dokumenty strategiczne formułujące system funduszy obecnego okresu programowania. Przyjęcie rozporządzeń pozwoliło rozpocząć prace nad programami operacyjnymi. Widać już było na tym etapie opóźnienie w pracach nad perspektywą, która rozpoczęła się 1 stycznia 2014 r. Jedną z cech charakterystycznych nowego okresu jest koncentracja. Od roku 2014 miała ona odnosić się nie tylko do realizowania projektów w ograniczonych obszarach tematycznych, ale także być wynikiem koordynacji działań pięciu funduszy unijnych. W celu realizacji takiego założenia przygotowane zostały Wspólne Ramy Strategiczne – początkowo jako odrębny akt prawny – ostatecznie jako część rozporządzenia ogólnego⁶.

Wspólne Ramy Strategiczne powstały w celu skoordynowania pięciu (ujętych w rozporządzeniach) funduszy unijnych (aby uniknąć ich nakładania

4 http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pl.htm

5 Szczegółowy spis rozporządzeń zawarto na końcu artykułu.

6 Rozporządzeniem ogólnym nazywane jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1083/2006.

się i by zmaksymalizować ich synergiję), tak by były one jak najbardziej dopasowane do systemu zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Ponadto Wspólne Ramy posiadają zbiór zaleceń dla państw członkowskich, odnoszących się do ogólnych zasad oraz konkretnych mechanizmów działania i instrumentów finansowania tych działań. Ścisłejsza koordynacja funduszy ma na celu osiągnięcie „koncentracji zasobów na celach Strategii Europa 2020 poprzez wykorzystanie wspólnego zestawu celów tematycznych, do realizacji których przyczynią się fundusze, uproszczenia poprzez bardziej spójne zasady planowania i realizacji, wzmocnionego nacisku na wyniki poprzez podstawę oceny wykonania i rezerwę na wykonanie, harmonizacja zasad kwalifikowalności i rozszerzenie uproszczonych opcji kosztów w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów i władz zarządzających”⁷. Dodatkowo Wspólne Ramy Strategiczne określiły przyjęcie umów o partnerstwie⁸, w których określone mają zostać zobowiązania partnerów (m.in. państw i komisji) na poziomie regionalnym i lokalnym. Umowy te mają odpowiadać celom strategii Europa 2020 i krajowym programom reform.

Poziom krajowy

Na poziomie państw członkowskich najważniejszym narzędziem realizacji unijnej Strategii Europa 2020 są Krajowe Programy Reform (KPR). Zgodnie z wdrażanym od początku 2011 r. nowym mechanizmem koordynacji polityki gospodarczej UE, KPR muszą być co roku aktualizowane i przekazywane do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją Programów Stabilności i Konwergencji. W KPR państwa członkowskie są zobowiązane określić m.in.: średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, krajowe ambicje w zakresie realizacji pięciu wiodących celów Strategii Europa 2020, określenie głównych przeszkód dla wzrostu i zatrudnienia oraz działania dla ich przewyżczenia. KPR powinny też zawierać harmonogram realizacji reform oraz ocenę ich skutków budżetowych. W dniu 26 kwietnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii Europa 2020⁹. KPR stanowi element systemu zarządzania krajową polityką rozwoju, a zaproponowane w nim reformy, w powiązaniu z realizacją długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju

⁷ Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMER, dokument roboczy służb komisji.

⁸ Dla Polski Umowa Partnerstwa została przyjęta przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

⁹ Krajowe Programy Reform (KPR) aktualizowane są w kwietniu każdego roku. Aktualizacji tej dokonuje się w rytmie Semestru Europejskiego, jednocześnie z aktualizacją Programów Stabilności lub Konwergencji, co umożliwia powiązanie procesów programowania reform strukturalnych z planowaniem budżetowym.

oraz dziewięcioma zintegrowanymi strategiami krajowymi (dokumenty te opisane zostały poniżej), umożliwiają koncentrację na obszarach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, prowadząc jednocześnie do realizacji celów Strategii Europa 2020.

Polska jest obecnie największym beneficjentem polityki spójności Unii Europejskiej. Ministerstwo ds. rozwoju regionalnego włączyło się w prace przygotowujące ramy funkcjonowania zasad perspektywy 2014–2020. Opracowana została Umowa Partnerstwa oraz przeprowadzony proces jej uzgodnień z KE. Dokument został przyjęty w maju 2014 r. Kolejnym etapem był okres negocjacji programów operacyjnych. Intensywne prace trwały do grudnia 2014 r., kiedy to KE zatwierdziła pierwszą turę programów. Kolejne zostały przyjęte w lutym 2015 r.

Polityka Rozwoju Kraju określona przez dokument Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem¹⁰, w którym wskazane zostały strategie istotne dla rozwoju kraju: Długookresowa strategia rozwoju oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju (ze względu na przypisaną perspektywę czasową, uznawana za najbliższą realizacji propozycji zapisanych w rozporządzeniach Komisji Europejskiej dla polityki spójności 2014–2020). Powyższe strategie zostały uzupełnione jeszcze o 9 strategii horyzontalnych (do 2020 r.):

- 1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki¹¹;
- 2) Strategia rozwoju kapitału ludzkiego¹²;
- 3) Strategia rozwoju transportu¹³;
- 4) Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko¹⁴;
- 5) Sprawne państwo¹⁵;

10 Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

11 Uchwała nr 7 Rady Ministrów w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Monitor Polski, poz. 73 z 2013 r.

12 Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Monitor Polski, poz. 640 z 2013 r.

13 Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Monitor Polski, poz. 75 z 2013 r.

14 Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, Monitor Polski, poz. 469 z 2014 r.

15 Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, Monitor Polski, poz. 136 z 2013 r.

- 6) Strategia rozwoju kapitału społecznego¹⁶;
- 7) Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie¹⁷;
- 8) Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸;
- 9) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa¹⁹.

Poszczególne strategie horyzontalne przygotowane zostały przez ministerstwa sektorowe. Długookresowa strategia rozwoju kraju jest dokumentem ogólnym, zawierającym w szczególności:

- 1) główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym;
- 2) kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie do roku 2030 z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego;
- 3) scenariusze rozwojowe, uwzględniające cele i zasady zrównoważonego rozwoju, uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju oraz cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju wraz ze sposobami ich realizacji.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera bardziej konkretne wskazania co do priorytetów rozwojowych oraz innych kwestii takich, jak: diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju z uwzględnieniem stanu środowiska, prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, informacja o sposobie uwzględnienia rekomendacji wynikających z ewaluacji *ex-ante*, cele strategiczne, wskaźniki realizacji, kierunki polityki państwa służące osiągnięciu celów strategicznych, polityka rozwoju, obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające in-

16 Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, Monitor Polski poz. 378 z 2013 r.

17 Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Monitor Polski, nr 36, poz. 423.

18 Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, Monitor Polski, poz. 377 z 2013 r.

19 Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, Monitor Polski, poz. 839 z 2012 r.

terwencji państwa, założenia systemu realizacji oraz ram finansowych. Ze ŚSRK powiązane są dokumenty programowe, niezbędne do realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w szczególności Krajowy Program Reform.

Wszystkie te dokumenty określają politykę regionalną, która jest częścią polityki rozwoju kraju. Skupia się ona bardziej szczegółowo na rozwoju, przenosząc jego rozumienie na poziom konkretnego terytorium, przeważnie województwa.

Poziom operacyjny

Stworzenie ram strategicznych i prawnych dla działań prorozwojowych pozwala podjąć działania związane z planowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych, które sfinansowane będą w dużej mierze przy udziale środków unijnych. Przygotowanie urzędów odpowiedzialnych za fundusze unijne w Polsce związane jest z ustanowieniem odpowiednich instytucji oraz przygotowaniem nowego systemu wdrażania, zgodnego z obowiązującymi przepisami. Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) została uchwalona przez Sejm RP 11 lipca 2014 r. przepisy weszły w życie 13 września 2014 r.

Samorządy terytorialne oraz inni potencjalni beneficjenci, w czasie kiedy stopniowo przyjmowane były dokumenty, rozpoczęli przygotowywanie projektów. Przyglądając się zapisom wymienionych wcześniej dokumentów, widzimy kilka głównych dziedzin, w których zostały skierowane środki unijne. Zostały one określone jako koncentracje tematyczne, czyli „ring-fencingi”. Każdy program, w tym regionalny, jest bezpośrednio zaangażowany w realizację celów UP i przyczynia się do osiągnięcia założonych rezultatów, w szczególności wynikających ze Strategii EU2020 oraz zapewnia realizację wymaganych poziomów alokacji na cele tematyczne. Można zatem przyjąć, że właśnie tym tematom wskazanym w Rozporządzeniu ogólnym poświęcone są głównie programy operacyjne w okresie 2014–2020. W Polsce zostały przygotowane następujące programy operacyjne²⁰:

- a) krajowe:
 - PO Wiedza Edukacja Rozwój;
 - PO Inteligentny Rozwój;
 - PO Infrastruktura i Środowisko;

²⁰ Wszystkie programy znaleźć można na www.funduszeuropejskie.gov.pl

b) regionalne:

- PO Polska Wschodnia;
- 16 programów operacyjnych.

Okres 2014–2020 to, poza ring-fencingsami, kilka inicjatyw związanych z zarządzaniem dedykowanym dla danego typu terytorium. Instrumenty terytorialne takie, jak: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (skierowane do obszarów miejskich) czy Rozwój kierowany przez społeczność lokalną (skierowany szeroko, ale z głównym oddziaływaniem na tereny wiejskie) stanowią nowe wyzwanie dla zarządzających poszczególnymi programami. Pozwalają w aktywny sposób wpływać na kształt realizowanej polityki rozwoju i jednocześnie realizują konkretne, zdefiniowane dla danego obszaru, oczekiwania.

Każde z województw w okresie poprzedzającym przyjęcie programów operacyjnych musiało zweryfikować oczekiwania. Czytając Umowę Partnerstwa, można stwierdzić, że niewiele miejsca pozostało w nowych funduszach na klasyczne kwestie związane z infrastrukturą. W znaczący sposób KE ograniczyła planowane wydatki na infrastrukturę drogową, wskazywaną przez wszystkie samorządy jako potrzebę numer jeden. Jednocześnie wskazano, że priorytetem są kwestie związane z poprawą efektywności energetycznej, tutaj więc samorządy znajdują wiele możliwości finansowania przedsięwzięć związanych z oszczędnością paliw itp.

Wśród zmian o charakterze technicznym, które pojawiły się w obecnym okresie, wyróżnia się zasada, która nie pozwala kierować do dofinansowania projektów zakończonych. Oznacza to, że konieczne jest oczekiwanie na ogłoszenie konkursów. Jednocześnie nowy okres programowania wymaga od instytucji zarządzających niezwykle sprawnego rozliczania wydatków w ramach programów, ze względu na ustanowione ramy wykonania, określające dla każdego z programów cele (poprzez wskaźniki) konieczne do osiągnięcia do 2018 r. Zainteresowani realizacją projektów współfinansowanych powinni poświęcić czas na studiowanie, jakie cele stoją przed danym programem. Dzięki temu będą w stanie przygotować odpowiednie projekty.

Podsumowanie

Okres 2014–2020 powinien stać się czasem realizacji przedsięwzięć, które charakteryzują się trwałym efektem rozwojowym. Powinny być zabezpieczeniem na okres, kiedy środki funduszy spójności zostaną zmniejszone. Konieczne jest umacnianie funkcjonowania samorządów, tak by w okresie zmniejszonej podaży pieniędzy unijnych radziły sobie w sposób sprawny i rozwijały się harmonijnie.

Zastosowanie zasady koncentracji oraz przełożenie zasad zarządzania przez cele na praktykę funkcjonowania samorządów, podmiotów gospodarczych czy organizacji pozarządowych (by wymienić tylko trzy główne grupy odbiorców funduszy unijnych) powinno wykształcić nowe nawyki w zarządzaniu różnymi podmiotami.

Bibliografia

Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela, 03.03.2010.

Inwestowanie w przyszłość Europy; Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, listopad 2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1083/2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFS i uchylające rozporządzenie Rady nr 1081/2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia nr 1080/2006.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji nr 215/2014 z 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1083/2006.

Adam Wróbel

Wybrane czynniki kulturotwórcze (językowo-kulturowe) konstytuujące kulturową tożsamość regionalną oraz więzi ponadregionalne Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej

Selected culture-forming factors (linguistic-cultural) constituting the regional cultural identity and supra-regional bonds between eastern Kuyavia and Dobrzyń Land

Zarys treści: Pojęcie tożsamości kulturowej odnosi się do określonej sfery zjawisk kulturowych, w tym również językowych, stanowiących immanentne składniki odrębności kulturowej danej wspólnoty. Na specjalne podkreślenie zasługuje to, że kultura polska jest kulturą lingwocentryczną. W kulturze polskiej bowiem to język jest podstawowym nośnikiem i podstawową wartością. Na pewno więc bardzo ważnym, precyzyjnym i obiektywnym środkiem służącym do dokonania podziału kultury ludowej na subkultury regionalne był język. W rozwoju historycznym to właśnie język należy do najpierwotniejszych wyznaczników badanego terytorium. Od wielu dziesięcioleci różnicowaniem regionalno-etnicznym i regionalizacją gwar ludowych interesują się również językoznawcy. Układ polskich dialektów ludowych odzwierciedla nierzadko dawne granice historyczne, natomiast gwary są związane z mniejszymi jednostkami terytorialno-administracyjnymi. Dialekt to mowa ludności wiejskiej pewnego regionu kraju, różniąca się od języka ogólnego i innych dialektów swoistymi cechami, głównie fonetycznymi i leksykalnymi, mającymi zwykle swą genezę w odległej przeszłości, sięgającej zapewne okresu plemiennego. Badana tutaj ludowa gwara kujawska i zawiślańska ludowa gwara dobrzyńska należą do tego samego dialektu wielkopolskiego. W ostatnich dziesięcioleciach ważną rolę odgrywają instytucje kreujące politykę kulturalną, sprzyjają więzi tychże regionów. Jest oczywiste, że ustalenie np. granic administracyjnych na obszarze z już istniejącym ośrodkiem ciężenia może wpłynąć następnie na skryształowanie się konkretnego regionu. Najczęściej związane jest z tym powstawanie odpowiednio prężnych ośrodków życia politycznego, społecznego i kulturalnego sprzyjających ochronie oraz promocji wartości kulturowych. Już w okresie międzywojennym Włocławek był znaczącym ośrodkiem życia gospodarczego i kulturalnego w badanym regionie Kujaw wschodnich i znacznej części ziemi dobrzyńskiej. Utworzenie w 1975 r. województwa włocławskiego, które obejmowało właśnie Kujawy wschodnie i znaczną część ziemi dobrzyńskiej, spowodowało, że powstały instytucje kulturalne i naukowe odgrywające bardzo ważną rolę w integracji tychże regionów przedzielonych Wisłą (która akurat tutaj nigdy nie dzieliła).

Słowa kluczowe: region kulturowy, tożsamość regionalna, integracja ponadregionalna, język, świadomość językowa, świadomość kulturowa, Kujawy wschodnie, ziemia dobrzyńska.

Abstract: The notion of cultural identity concerns specific cultural phenomena, including linguistic features that are inherent parts of cultural identity of a given community. Polish culture is lingual-centered and this fact deserves special emphasis. Language is a basic means and a basic value in the Polish culture. Thus, it is certain that the language has been a very important, precise and objective measure for division of folk culture into regional subcultures. Historically, language belongs to most primary indicators of an explored territory. Linguists have also been interested in the regional disparities and the regional character of dialects for many years. The appearance of the Polish regional dialects quite often reflects ancient historical borders; whereas, rural dialects are linked with smaller territorial and administrative units. Dialect is the language of rural population of a certain region. It differs from the general language and other dialects in specific features, mainly of phonetic and lexical character. They usually have remote genesis that probably reach tribal period. The Kuyavian rural dialect and the Dobrzyń Land dialect from behind the Vistula river belong to the same dialect of Greater Poland. The institutions that create cultural policy have played an important role in recent years and they support regional identity in the aforementioned areas. It is obvious that the delimitation of regional border on the territory with the existing centre may influence the crystallization of a certain region. It is usually associated with the emergence of thriving centres of political, social and cultural life that create favourable conditions for the preservation and promotion of cultural values. As early as in the interwar period, Włocławek was a major center of economic and cultural life in the explored region of eastern Kuyavia and Dobrzyń Land. The Włocławek voivodeship (regional administration unit) that covered eastern Kuyavia and a considerable part of Dobrzyń Land was created in 1975. This caused the formation of cultural and scientific institutions playing an important role in the integration of these two areas separated by the Vistula river (that had never been a barrier in this case).

Keywords: cultural region, regional identity, supra-regional integration, the language, linguistic awareness, cultural awareness, eastern Kuyavia, Dobrzyń Land.

Wstęp

W sentymentalnym opisie Marii Danilewicz-Zielińskiej, która gdzieś z daleka, z Londynu po dziesiątkach lat nieobecności w Aleksandrowie w opowiadaniu *Za szybą* bardzo syntetycznie, ale literacko zarazem napisała: „Dookoła były Kujawy. Od zachodu żyzne, piastowskie i Kasprowiczowskie, od wschodu barwne i nadwiślańskie. Bór otaczał nas szerokim ramieniem, wspinał się na ściany pradoliny Wisły i spadał w kręte wąwozy, łamał się o szosy, obchodził pola łubinu, świecił wyrębami, zagęszczał się w zagajniki, tonął wśród wrzosowisk”. O tymże aleksandrowskim – kujawskim *genius loci* w opowiadaniu pt. *Łacina*:

„Wraz z nim zjechała w kilkunastu skrzyniach zasobna biblioteka filologiczna, która służyć miała jako warsztat pracy nad uzupełnieniami tzw. *Słownika warszawskiego* Karłowicza. W rzadkich przystępach dobrego humoru radowała wuja bliskość Kruszwicy, a filologiczne jego serce oceniało zalety przebywania w kolebce staropolszczyzny”.

W wywiadzie dla „Tygodnika Powszechnego” z 1982 r.: „Dokoła mnie jest świat miły mi, piękny, ale obcy, a Polska chodzi za mną po ogrodzie i po domu; gdy karmię kury, czy wołam psa – jestem w Polsce. [...]”

Pochodzę z Kujaw, i jest to część Polski szczególnie mi bliska. Urodziłam się w Aleksandrowie Kujawskim, tym samym «ponurym» Aleksandrowie, o którym tak źle wyraził się Edward Stachura. Byłam pod ogromnym urokiem krajobrazu i roślinności kujawskiej, choć dziś, gdy znam już wiele stron świata, wydaje mi się, że nie były to strony szczególnie urokliwe czy ciekawe. Tym niemniej są mi nadal najbliższe, i gdy Stachura określił Aleksandrów jako «ponury», zrobiło mi się szczerze, głęboko przykro i nawiązałam wtedy korespondencję z Włodzimierzem Paźniewskim w obronie tego zakątka Kujaw. [...] Związana byłam zresztą nie tylko z Aleksandrowem, ale i z Włocławkiem. [...] Jestem dotąd do miasta tego serdecznie przywiązana i często wracam pamięcią na ulice, którymi przez kilka lat chodziłam do Gimnazjum Marii Konopnickiej”. Jest rzeczą oczywistą, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej:

„W momencie, kiedy znaleźliśmy się częścią zjednoczonej Europy, niezwykle ważne jest, aby nie doprowadzić do zatracenia więzi z regionem, z którego się pochodzi. Jedną z ważniejszych cech określających człowieka jako istotę społeczną, jest jego przynależność do grupy rodzinnej, sąsiedzkiej, lokalnej czy regionalnej. Każdy z nas odczuwa potrzebę identyfikowania się z miejscem, w którym żyje, mieszka, tworzy, z którego pochodzi”¹.

Właśnie „aktywność społeczna i kulturalna wpływa na przekształcanie się rzeczywistości **w sferze kulturalnej**, a za tym idzie, **w sferze świadomościowej**. Cały ten proces ma wpływ na kształtowanie się **tożsamości społecznej, lokalnej i regionalnej**. A to z kolei pozwala na identyfikowanie się z kulturą regionu”². Można zauważyć, że: „Proces globalizacji, a przede wszystkim unifikacji kultur europejskich, odnosi się do rzeczywistości wirtualnej, konstruowanej przez centra informatyczne, polityczne i ekonomiczne tak, aby odpowiadało to każdej kategorii odbiorców. Jednocześnie zaś interakcje o charakterze bezpośrednim premiuje indywidualność i odmienność postaw oraz pozwalają traktować kulturę jako «sklep potrzeb kulturalnych». Jednolity model kultury ulega więc rozbiciu, segmentacji na systemy wartości o względnej hierarchii i problematycznej ich współzależności. Obok tożsamości społecznej związanej z istnieniem środowisk lokalnych, istnieje jako punkt odniesienia tożsamość narodowa, a ta w miarę roz-

1 A.W. Brzezińska, *Stowarzyszenia regionalne jako forma identyfikacji z regionem i kulturą regionalną na przykładzie Kociewia*, [w:] A. Nadolska-Styczyńska (red.), *Zagrożenie tożsamości? Problemy globalizacji w zainteresowaniach polskiej antropologii*, Seria: Archiwum Etnograficzne PTL, t. 43, Wrocław – Łódź 2005, s. 139.

2 Ibidem, s. 147.

szerzania się kategorii czasu i przestrzeni staje się ponad- czy ponarodową tożsamością zbiorową”³.

Przywołajmy jeszcze ciekawe i ważne wyjaśnienia dotyczące tożsamości, a w szczególności tożsamości kulturowej: „Problemy związane z definiowaniem tożsamości można określić jako próbę pogodzenia tego, co indywidualne, społeczne i kulturowe oraz podporządkowane zasadom identyfikacji związanej z dokonywaniem porównań ludzi przynależnych do różnych kategorii i zbiorowości społecznych. Porównania te dotyczą zarówno indywidualnych sądów jednostki o sobie, jak i wyobrażeń zbiorowych na temat grup przynależności. Pole znaczeniowe pojęcia tożsamości zawarte jest bowiem w pytaniu ludzi o to, kim są, a udzielane na nie odpowiedzi zarówno związane są ze sferą przekonań indywidualnych, jak i przynależnością do różnych zbiorowości społecznych oraz orientacją na wybrane wartości centralne. Ponadto o wyborze tożsamości decydować może sytuacja i jej kontekst społeczny. Jednostka ma możliwość kierowania się w określeniu samej siebie albo cechami, które przypisuje swojej indywidualności, albo rolami społecznymi i oczekiwaniami związanymi z ich granicami, albo stereotypami zorientowanymi na wartości, które pozwalają rozróżnić «swojego» od «obcego». Może więc wybrać rodzaj tożsamości, który podporządkowany jest sytuacji oraz uzależniony od przebiegu interakcji z drugą osobą. Tożsamość indywidualna związana jest ze świadomością własnego istnienia i konstruowanym przez jednostkę obrazem samej siebie. Tożsamość społeczna wyznaczana jest pozycją i prestiżem, które decydują o statusie jednostki i zarazem sposobie, w jaki jest traktowana przez innych ludzi. Tożsamość kulturowa ma charakter sądów na temat tego, co jest uważane za wartość i powszechnie przyjmowane jako oczywiste i niezmiennie w czasie. W tym rozumieniu tożsamość kulturowa wydaje się być oderwaną od konkretnych ludzi, ale zarazem to właśnie to, co różnicuje przedstawicieli jednej kultury od innej, określa sposób wartościowania i osądzania jej reprezentantów. Z tego względu tożsamość kulturowa jest wysoce abstrakcyjnym modelem odmienności, ale i najsilniej odczuwanym przez ludzi sposobem określenia podobieństw występujących między ludźmi. Tak rozumiana tożsamość kulturowa staje się swoistym systemem zamkniętym cech intersubiektywnych oraz wartości uznawanych za nadrzędne i kategoryczne, a zarazem wyjątkowe dla przedstawicieli danej kultury. Ten podwójny charakter tożsamości kulturowej sprawia, że jest ona zarazem związana z postawą dumy z własnej historii, biegu dziejów czy tradycji, ale i zestawem stereotypów, które niewiele mają wspólnego

3 H. Mielicka, *Opory kultury. Problemy tożsamości kulturowej*, [w:] A. Nadolska-Styczyńska (red.), *Zagrożenie tożsamości? Problemy globalizacji w zainteresowaniach polskiej antropologii*, Seria: Archiwum Etnograficzne PTL, t. 43, Wrocław – Łódź 2005, s. 55.

z rzeczywistością, a raczej ukazują swoisty rodzaj megalomanii i reprezentują zazwyczaj etnopaulizm. Tożsamość kulturowa to przeszłość, która wyjaśnia teraźniejszość zachowań ludzi i pozwala interpretować ich działania zgodnie z obowiązującym modelem rzeczywistości. Tożsamość ma z tego powodu charakter kontekstowy i sytuacyjny, ale jej aspekty, parametry wskazujące wartość odmienności kulturowej, przekazywane są z pokolenia na pokolenie, a ich zmiana napotyka opór. Mówiąc inaczej, tożsamość kulturowa związana jest z procesem enkulturacji i w związku z tym tworzy swoisty zestaw przekonań, który można określić jako «zapatrzony» w przeszłość. Tożsamość społeczna i indywidualna zaś uzależnione są od ciągle zmieniających się okoliczności, konstruowane zawsze «od początku», co wynika z konieczności zaspokojenia potrzeb przede wszystkim natury afiliacyjnej. [...]

Interesuje nas jednak tożsamość kulturowa, która ma dla jednostki charakter zastanej, narzuconej i wyuczonej, czyli zewnętrznej, ale zarazem wewnętrznie zinternalizowanej orientacji na wartości. Tradycja nie jest monolitem zawierającym stałe elementy, których geneza sięga przeszłości, ale jest wyborem dokonywanym przez każde pokolenie wstępujące tego, co pozwala skutecznie zaspokajać różnorodne potrzeby. W przekonaniach ludzi, do tradycji należy to, co jest dobre, godne naśladowania oraz podstawowe dla określenia tożsamości. Tradycja tworzy więc zwarty system interpretacyjny rzeczywistości, który nie wymaga dodatkowych wyjaśnień oprócz tych związanych z powoływanie się na nią samą. [...]

Szczególnie wrażliwa na zmiany jest sfera obrzędowa i obyczajowa, która, jak żadna inna w kulturze, związana jest z przywoływaniem wartości przekazywanych z pokolenia na pokolenie. Postawy ludzi wobec obrzędów i obyczajów mają charakter zachowawczy i ukierunkowane są na powielanie sposobu działania. Transmisja ponadpokoleniowa obrzędów i obyczajów związana jest z istnieniem bardzo silnego zaangażowania emocjonalnego ludzi w realizowanie scenariuszy zachowań. Mentalnie obrzędy i obyczaje operują symbolami, które tworzą zwartą sferę interpretacyjną, wyjaśniającą porządek istniejący we wszechświecie. Są więc rodzajem kosmologii, a ich dopełnienie staje się gwarantem istnienia nie tylko kultury i społeczeństwa, ale całej rzeczywistości ujmowanej religijnie. Dokładne więc odtworzenie zachowań obrzędowych i obyczajowych wydaje się być podstawowym celem działań podejmowanych przez ludzi i potwierdzonych istnieniem norm moralnych i religijnych”⁴.

4 Ibidem, s. 56-58.

Język jako wyróżnik regionu – dialekt wielkopolski: gwara kujawska, gwara dobrzyńska

Na pewno pojęcie tożsamości kulturowej należy „odnosić do określonej sfery zjawisk kulturowych, w tym również językowych, stanowiących immanentne składniki odrębności kulturowej danej wspólnoty, z którymi dana zbiorowość się identyfikuje i które w zmieniającej się rzeczywistości są dla niej stabilnymi punktami odniesienia”⁵. Kultura polska jest kulturą lingwocentryczną. Właśnie w kulturze polskiej język jest podstawowym nośnikiem i podstawową wartością: „Polacy stanowią jeden z najlepszych przykładów kultury, w której język ojczysty ma status wartości podstawowej bądź centralnej”⁶.

Na pewno więc bardzo ważnym, precyzyjnym i obiektywnym środkiem służącym do dokonania podziału kultury ludowej na subkultury regionalne był język⁷. W rozwoju historycznym to właśnie język należy do najpierwotniejszych wyznaczników badanego terytorium. Od wielu dziesięcioleci różnicowaniem regionalno-etnicznym i regionalizacją gwar ludowych interesują się również językoznawcy. Ten przedmiot zainteresowań nazywa Kazimierz Nitsch, ojciec polskiej dialektologii, „geografią języka”. Dostrzega on związki dialektologiczne z dawnymi ugrupowaniami plemiennymi. K. Nitsch wymienia więc 5 podstawowych zespołów dialektologicznych: *Kaszuby*, *Wielkopolska*, *Śląsk*, *Małopolska* i *Mazowsze*. Nasze rozważania rozpoczynamy od wyjaśnień o charakterze terminologicznym, pozwalających lepiej zrozumieć ciekawe zjawiska związane z interesującą nas tutaj gwarową polszczyzną kujawską i dobrzyńską, jej sytuację i miejsce wśród innych gwar i dialektów ludowych.

Język polski jest środkiem porozumiewania się społeczności polskiej. Nazywamy go językiem narodowym (etnicznym). Dzieli się on na dwa rozgałęzienia: na język ogólny (zwany również językiem ogólnopolskim, dialektem kulturalnym, językiem literackim) oraz na dialekty ludowe (gwary ludowe, gwary wiejskie). Dialekty ludowe, gwary są terytorialnymi odmianami języka narodowego, komunikuje się nim ludność wiejska w określonych regionach Polski. Przez wiele setek lat gwary ludowe były najpowszechniejszą odmianą naszego języka, jednakże ze względu na status społeczny osób, które się nią posługiwały,

5 H. Kurek, *Tożsamość kulturowa polskiej wsi w epoce globalizacji i przemian społeczno-ekonomicznych*, [w:] M. Rak, K. Sikora (red.), *Badania dialektologiczne. Stan, perspektywy, metodologia*, Materiały z konferencji naukowej „Gwara i tekst”, 27-28 września 2103 r., Kraków 2014, s. 45.

6 J.J. Smolicz, *Język jako wartość podstawowa kultury*, [w:] J. Bartmiński, J. Szadura (red.), *Współczesna polszczyzna. Wybór opracowań*, t. 2, *Warianty języka*, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 10.

7 S. Węglarz, *Tutejsi i inni*, cz. I, *O etnograficznym różnicowaniu kultury ludowej*, Łódzkie Studia Etnograficzne, t. XXXVI, Łódź 1997, s. 45.

nie zapisywano jej, nie opisywano i traktowano jako gorszą, niewartą zainteresowania warstwę języka. Gwary ludowe przez wieki stanowiły podstawowy, a nawet jedyny środek porozumiewania się mieszkańców wsi. Dialekty występujące na obszarze Polski różnią się zarówno od języka ogólnopolskiego, jak i między sobą pewnymi właściwościami, cechami – głównie fonetycznymi i leksykalnymi, ale także i fleksyjnymi, składniowymi i słowotwórczymi. Właśnie w obrębie dialektów wyróżnia się często podrzędne w stosunku do nich odmiany językowe, nazywane zwykle gwarami. Terminy „gwara” i „dialekt” są często używane wymiennie. W ogólniejszym bowiem znaczeniu używanym także przez językoznawców, dialekt jest synonimem gwary.

Podstawowe dialekty: wielkopolski, małopolski, śląski, mazowiecki i kaszubski są związane z dawnymi dzielnicami plemiennymi; dialekty istniały już w ustroju przedfeudalnym. Układ polskich dialektów ludowych odzwierciedla nierzadko dawne granice historyczne, natomiast gwary są związane z mniejszymi jednostkami terytorialno-administracyjnymi. Dialekt to mowa ludności wiejskiej pewnego regionu kraju różniąca się od języka ogólnego i innych dialektów swoistymi cechami, głównie fonetycznymi i leksykalnymi, mającymi zwykle swą genezę w odległej przeszłości, sięgającej zapewne okresu plemiennego. Będziemy więc mówić o ludowej gwarze kujawskiej oraz ludowej gwarze dobrzyńskiej, które należą do dialektu wielkopolskiego. Może być także gwara nawet jednej wsi, kilku wsi itd.

Przedmiotem badań dialektologicznych, badań gwarowych jest gwara rozumiana jako mowa ludności chłopskiej danej okolicy różniąca się od innych gwar szeregiem cech gwarowych. Za cechę gwarową uważamy każdą fonetyczną, fonologiczną, gramatyczną czy słownikową właściwość mowy ludowej, która odróżnia daną gwarę od innych gwar.

Każdą gwarę można by opisywać jako całość samą dla siebie, niezależnie od języka ogólnego. Musimy wyraźnie podkreślić, że różne są stopnie zachowania gwar. Nie ma już dziś nie tylko regionu, ale i wsi, a może nawet i rodziny, w których by się zachowała gwara ludowa bez żadnych wpływów języka ogólnego. Ale są jeszcze dialekty i gwary dosyć dobrze zachowane, słabiej zachowane lub tylko w resztkach. Ogólnie lepiej właściwości gwarowe zachowują się na peryferiach, gorzej w centrum kraju. Na pewno najlepiej zachowanym dialektem jest kaszubski, dość dobrze śląski, a z gwar najmniej zmieniona jest gwara podhalańska. Ostatnio wiele się mówi na temat statusu językowego kaszubszczyzny. Zazwyczaj podkreśla się, że wszechstronne badania dialektologiczne i historycznojęzykowe wskazują na wielowiekowe związki dialektu kaszubskiego z dialektami polskimi, do których zaliczają go

autorzy podstawowych syntez dialektologicznych. Musimy tutaj przyznać i wyraźnie podkreślić, że właśnie Kujawiacy naprawdę mają świadomość regionalną, mają poczucie wartości swojej kultury, obyczajów, a w tym także i języka – gwary kujawskiej.

Tradycyjne, dawne cechy gwarowe są coraz rzadsze. Najlepiej zachowują się cechy mało się różniące od języka ogólnego, słabo uświadamiane, a giną wyraziste cechy gwarowe. Granice między dialektami nie są przecież całkiem ostre. Stosunkowo dobrze można określić tylko zasięgi poszczególnych cech systemowych, np. *a* pochylonego (będąca, jak wiadomo, kontynuacją staropolskiego *a* długiego), czy też tzw. mazurzenia (*zaba*, *skoła*). Granice między dialektami są to z reguły węższe lub szersze strefy czy pasy graniczne, w których na ogół współlistnieją właściwości sąsiadujących ze sobą gwar. Towarzyszyć temu może terytorialna ekspansja silniejszych cech. W takiej sytuacji mogą powstać nowe gwary przejściowe i mieszane.

Oprócz dialektalnego, gwarowego występuje także regionalne zróżnicowanie naszego języka. Polszczyzna regionalna to terytorialny wariant ogólnej odmiany języka narodowego, wykazujący pewien zasób odrębności regionalnych. Polszczyzną tą posługują się różne warstwy i środowiska społeczne – części w mowie, ale też i w piśmie. Regionalizmy się cofają z wyjątkiem niektórych mazowieckich, a dokładniej warszawskich, bo się szerzą stołeczne właściwości językowe. Gwary mazowieckie cechuje podciągnięcie koniugacyjnego typu *lali*, *siali*, *śmiali* pod typ *mielei*, tj. używanie form *leli*, *sielei*, *śmielei*, co ostatnio także przedostało się także do polszczyzny ogólnej. Ekspansywnością odznacza się też mazowiecki rzeczownikowy przyrostek *-ak*, zwłaszcza w nazwach młodych, niedorosłych zwierząt bowiem stare, pierwotne *-ę*, *-ęcia* (nieznane przecież zupełnie dialektowi mazowieckiemu) zastępuje się przyrostkiem *-ak* (np. *cielę*, *dziecię*, *kocię*, *kurczę* > *cielak*, *dzieciak*, *kociak*, *kurczak*). Zwróćmy uwagę na pewien mechanizm: kiedy zapanują w całej Polsce (w języku ogólnym) *cielaki*, *dzieciaki*, *kociaki*, *kurczaki*, wtedy to właśnie akurat formy *cielęta*, *kocięta*, *kurczęta* staną się leksykalnymi dialektyzmami.

Przy tym musimy od razu zauważyć i wyraźnie podkreślić, że „dialekty ludowe uważane niekiedy niesłusznie za stylistycznie niezróżnicowane, w istocie dzielą się na dwa style językowe: potoczny i artystyczny”. Znajomość dialektologii dobrze służy także historykom, etnografom, nauczycielom.

Jest rzeczą oczywistą, że udział poszczególnych dialektów w kształtowaniu się polszczyzny ogólnej zależał od czynników pozajęzykowych, takich jak właśnie przenoszenie stolicy i związane z tym powstawanie odpowiednio prężnych ośrodków życia politycznego, społecznego i kulturalnego.

Pamiętajmy, że przecież w gwarach przechował się wielki zasób wyrazów należących do dziedzictwa prasłowiańskiego. W gwarach zachowały się do dzisiaj zjawiska charakterystyczne dla języka polskiego w dobie staropolskiej. Słownictwo gwarowe poszerza słowny zasób języka polskiego („spichlerz polszczyzny”), ułatwia poznanie dawnego życia. Gwary rozwijały się w sposób naturalny, utrwalając wszystkie aspekty kultury materialnej, społecznej i duchowej.

Język jest składnikiem kultury i jednocześnie kultura zawarta jest w języku. Język jest doskonałym narzędziem jej utrwalania, przechowywania i poznania. Przypomnijmy, że gwary występują w stylu potocznym (mówionym) i artystycznym (pisanym). Język folkloru jest specjalnie ukształtowany (potrzeba śpiewu, rytmu, estetyczna), a najbardziej rozwiniętą dziedziną folkloru jest poezja ludowa. Natomiast bliski potocznej gwarze jest język ludowej prozy artystycznej. W polskiej literaturze pięknej gwary bywają twórczym literackim (dialektyzacja). Dostrzega się np., że w wieku XX w dialektach polskich cech gwarowych nie tylko nie ubyło, ale ich przybyło, tak w systemie gramatycznym, przede wszystkim w fonetyce, jak i leksykalnym, w słownictwie. Gwara w dość szerokim zakresie weszła do literatury. Przecież ciekawy dialekt kaszubski jest bliski przekształcenia się w język literacki, a pewne dążenia w tym zakresie są widoczne także przy dialekcie śląskim.

Musimy wyraźnie podkreślić, że właśnie dialekty, gwary ludowe nie są – jak doskonale wiadomo – jakimś rodzajem zepsutego języka ogólnego. Są jego odmianą terytorialną, także socjalną, mającą spójne systemy gramatyczne i swoiste słownictwo (różnice mają podłoże historyczne). Pamiętajmy, że polski język ogólny rozwinął się z dialektów, a nie odwrotnie. Pierwotną odmianą polszczyzny były bowiem właśnie gwary. Odziedziczyły je z języka prasłowiańskiego plemiona, które później weszły w skład państwa polskiego. Różnice językowe, pogłębiające się wraz z rozwojem kultury, przetrwały w różnym stopniu do dziś w mowie ludzi wsi i małych miast, przekazywanej z pokolenia na pokolenie. Gwary były równouprawnionymi wariantami polszczyzny aż do czasu powstania języka literackiego, czyli do okresu między XIV a XVI w. Wiek XVI jest okresem intensywnego rozwoju polskiego języka literackiego i literatury narodowej, którą reprezentują dwaj najwybitniejsi twórcy: Mikołaj Rej i Jan Kochanowski.

Powinniśmy jedynie mieć kompetencję stylistyczną, która podpowie nam, w jakich sytuacjach możemy użyć gwary, a w jakich obowiązuje nas język ogólny, język literacki. Dobre opanowanie języka ogólnego jest warunkiem czynnego uczestnictwa w kulturze ogólnonarodowej. Ogólnością swoją przeciwstawia się ten język zarówno gwarom, które mają charakter lokalny, jak też różnym odmianom środowiskowym: żargonom, socjolektom.

Polski język ogólny ma za sobą setki lat rozwoju i ustalania norm, a ślady pierwszych norm językowych widoczne są już w najstarszych zabytkach (z XIII w.). Wprowadzenie druku w XV w. spowodowało zdecydowaną normalizację (zwłaszcza ortograficzną i gramatyczną), którą pogłębiały następne wieki, przekształcając normy, ustalając je i precyzując. Mimo znormalizowania język ogólny nie jest całkowicie jednolity. Przede wszystkim ma dwie podstawowe odmiany: ustną i pisaną, które różnią się głównie stopniem znormalizowania oraz ilością i jakością zasobu leksykalnego. Można też wyróżnić w języku ogólnopolskim odmiany terytorialne oraz różne style.

System ponaddialektycznego języka ogólnopolskiego wraz z językiem literackim rozwijał się własnym torem, wykształcały się określone odmiany i style, zmieniały się normy. W rozwoju języka odgrywały rolę zróżnicowane czynniki: polityczne, społeczno-ekonomiczne, poziom szkolnictwa, twórczość literacka, prądy filozoficzno-kulturalne, kontakty z innymi językami itp. Natomiast zróżnicowane geograficznie dialekty (gwary) ludowe były bardziej statyczne i ulegały zmianom znacznie wolniej, zachowując w obrębie swoich gwarowych norm wiele dawnych cech językowych. Na przykład w XVI w. występowały tzw. samogłoski pochylone (wcześniej, w okresie średniowiecznym były to samogłoski długie): *a* pochylone – dźwięk pośredni między *a* i *o* (oznaczone w drukach do XVIII w. często przez *á* z kreseczką jak dzisiejsze *ó*), *e* pochylone – dźwięk pośredni między *e* i *y* (w drukach do XIX w. oznaczone przez *é* – *e* z kreseczką) i wreszcie *o* pochylone – dźwięk pośredni między *o* i *u* (oznaczone dziś przez *ó*). W języku ogólnopolskim różnice te uległy zatarciu: zwężone *á* zrównało się z *a* w XVIII w., zwężone *é* z *e* – w XIX w., a pierwotne zwężone *ó* utrzymuje się w pisowni do dziś, jednakże w wymowie zrównało się z dźwiękiem *u*. W wielu gwarach zaś, także i w gwarze kujawskiej oraz w gwarze dobrzyńskiej, odpowiedniki owych samogłosek pochylonych istnieją nadal (por. *widzioł* – *widziały*, *chlip* – *chleba* itp.). Także różne formy fleksyjne, np. końcówka *-ą* w bierniku liczby pojedynczej niektórych rzeczowników: *ma kuchnię*, *na wieczerzą* (na Kujawach: *kuchniem*, *wieczerzum*, *kolacjum*), formy czasownikowe: *graje*, *kradzie*, *stojął*, słownictwo: *sklep*, *młodzie* (*piwnica*, *drożdże*) i inne są dawnymi formami, wyrazami (archaizmami) i stanowią historyczną warstwę językową dialektów.

Zauważmy więc, że tak jak język ojczysty mówi o tym, że jesteśmy Polakami, tak gwara wskazuje naszą przynależność do regionu i wspólnoty lokalnej. Jest ona dziedzictwem, swoistym bogactwem kultury duchowej i społecznej, przechowuje jej ślady, rytuały i stare formy językowe, które dzięki gwarze są wciąż żywe. Gwara jest więc świadectwem naszej historii i kultury, a nierzadko

jeszcze i narzędziem komunikacji, a także atrakcyjnym twórczym literatury pięknej.

Język polski stanowi podstawowy element narodowej tożsamości i jest dobrem narodowej kultury. Historia każdego języka wiąże się ściśle z historią i kulturą społeczeństwa, które go wytworzyło. Każdy język ojczysty zajmuje bardzo ważne miejsce w rozwoju narodu, w kulturze ogólnonarodowej. Bogata literatura polska zawiera wiele ciekawych, jakże cennych, nierzadko lapidarnych zarazem wypowiedzi o naszej „ojczyźnie – polszczyźnie”, tytułem wprowadzenia więc, niejako uzasadnienia zarazem celowości i ważności zaprezentowanej tutaj fragmentarycznie tylko problematyki, przywołujemy opinie znanego pisarza Jarosława Iwaszkiewicza oraz wybitnego językoznawcy, badacza współczesnej polszczyzny ogólnej i ludowej Jerzego Bartmińskiego. Stwierdza się, że: „Mowa nasza, nasz język jest naszym największym skarbem kulturalnym; broniąc naszego języka, bronimy samej istoty naszej kultury”⁸. Co więcej: „Także w wolnej Polsce język ojczysty – będący najbardziej znaczącą, najbardziej intymną częścią narodowej kultury, dającą poczucie swojskości i zakorzenienia – pozostaje znakiem rozpoznawczym tożsamości narodowej. Od lat dają temu wyraz filozofowie, pisarze, duszpasterze, którzy, wychodząc zresztą z różnych założeń ideowych, stawiają zwykle język na miejscu pierwszym wśród wyróżników narodowości”⁹.

Wśród odmian i stylów języka na pewno do najważniejszych należy gwara ludowa. Oto np. w Ustawie o języku polskim czytamy m.in., że: „Ochrona języka polskiego polega w szczególności na: [...] 3) szerzeniu wiedzy o nim i jego roli w kulturze, 4) upowszechnianiu szacunku dla regionalizmów i gwar, a także przeciwdziałaniu ich zanikowi”¹⁰.

Także w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia roku 2006 Rokiem Języka Polskiego czytamy m.in.: „Senat wyraża przekonanie, że w Roku Języka Polskiego należy pokazywać polszczyznę w jej bogactwie i w całej różnorodności – od języka ogólnego do odmian regionalnych i gwar ludowych, w których często wyraża się kultura małych ojczyzn; od stylów artystycznych do wypowiedzi zawodowych i środowiskowych, od języka pokolenia najstarszego do gwary młodzieżowej”.

Z całą pewnością więc te właśnie tradycyjne gwary ludowe powinny być dobrze zbadane i opisane. Język jest bowiem najcenniejszym wytworem

8 Kongres Kultury Polskiej, 7 października 1966 r. Materiały i dokumenty, Warszawa 1967, s. 78.

9 J. Bartmiński (red.), *Język w kontekście kultury. Współczesny język polski*, Wyd. UMCS, Lublin 2001, s. 15.

10 Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. nr 90, s. 4782.

kultury narodowej i najważniejszym czynnikiem integracji narodu. Warto tu przypomnieć słowa znanego poety:

*Nie dość słowo z widzenia znać.
Trzeba wiedzieć, jaka wydała je gleba.*
(Julian Tuwim, *Zieleń*)

A już wieszcz A. Mickiewicz pisał:
*Nieraz myślisz, że zdanie urodziłeś z siebie,
A ono jest wysrane w macierzystym chlebie;
Albo nim nauczyciel poił ucho twoje,
Zawždy część własnej duszy mieszając w napoje;
A tak gdzie się obrócisz, z każdej wydasz stopy,
Żeś znad Niemna, żeś Polak, mieszkaniec Europy.*
(Do Joachima Lelewela, 1822)

A oto fragment mowy, jaką w listopadzie 1993 r. wygłosił Wiesław Myśliwski na uroczystości wręczenia Jerzemu Pietrkiewiczowi Nagrody im. Włodzimierza Pietrzaka: „Ten niemal pierwotny stosunek do poezji wyniósł Jerzy Pietrkiewicz z chłopskiego słowa i z chłopskiego świata, z którego wyrósł. To w chłopskiej kulturze słowo bowiem istnieje nie tylko poprzez swoje znaczenie i znamię, istnieje poprzez konieczność spełniania wielorakich ról w ludzkim bytowaniu, poprzez osadzenie w wielkich obszarach podślowia i nadślowia, a zwłaszcza osadzenie w wiekach chłopskiej bezradności i chłopskiego milczenia”.

Stefan Żeromski był przykładowo bardzo zafascynowany bogactwem mowy ludowej. W *Projekcie Akademii Literatury Polskiej* (luty 1918 r.) pisał: „Należałoby zbadać gwary ludowe wszystkich okolic i odszukać w nich pod zewnętrzną naleciałością, którą wieki sypały, złotą żyłę mowy słowiańskiej, czysty język piastowski. [...] Należałoby się wgłębić w gwary przez ludoznawców zebrane, w pieśni, klechdy, bajki, podania, przesady, gusła, zabobony, poznać do gruntu język radości i język cierpienia tych, co na ziemi cierpieli najbardziej, najbezsilniej, najdłużej”¹¹.

Następnie stwierdzał, że: „Nieprzebrane zaś bogactwo języka i sposobów wyrażania się Adolfa Dygasińskiego – który miał w uchu jedną z najczystszych gwar, na południowych stokach i rozłogach Gór Świętokrzyskich [...], a prapopieliska Wiślan – który rozumiał i czuł, jak nikt inny istotę tamecznego życia, byt tamecznych ludzi, zwierząt, ptaków, roślin i kwiatów, lasów i pól – streściło się w dziełach jedynych w swoim rodzaju, nie naśladowanych przezeń

¹¹ Podaję za M. Białotą, *Snobizm i postęp i Przepióreczka a międzywojenny regionalizm kulturalny*, „Rocznik Komisji Historycznoliterackiej” XXII, Kraków 1985, s. 44.

i nie dających naśladować, znikąd nie wziętych, jacy [gwar. tylko – A.W.] własnych tego pisarza, jak własną była jego dusza, jego rozum, pamięć, wyobraźnia, współczucie i wynikająca stąd forma jego dzieła. Gdy pod koniec czteroletniego pobytu w Szwajcarii «cnić» mi się zaczęło chwilami wśród nudnych Szwajcarów, otwierałem na chybił trafił jakiegoś *Beldonka* czy *Gody życia* – i kraj daleki miałem przed oczyma, szum jego mowy i gwar jego życia miałem w uchu, a żywe bytowanie plemienne w samej jego istocie miałem w duszy”¹².

Stefan Lichański w *Kuszeniu Hamleta* trafnie zauważył i wypuklił: „Nasz język literacki, szara i nijaka gwara miejskiego inteligenta, zużył się i wyblakł całkowicie [...] A podczas gdy nasi, najzdolniejsi nawet i najambitniejsi pisarze próbują, wysilają się, trudzą i pocą, osiągając czasem wyniki interesujące, ale o smaku wyczuwalnym tylko dla najbardziej wysubtelnionych podniebień, częściej zaś muszą zadowalać się połowicznymi sukcesami na uciechę snobów, obok nas płynie cudowny, ożywczy strumień bajkowej «wody żywej», ten sam zawsze, od stuleci nie wysychający strumień mowy ludowej”¹³.

Tak więc należy wyraźnie podkreślić, że bezcenne dziedzictwo językowe – nasza gwara kujawska i gwara dobrzyńska, tenże staropolski strumień mowy stanowi na pewno najistotniejszy składnik dziedzictwa kulturowego w regionie. Oto całkiem niedawno wybitny współczesny pisarz Wiesław Myśliwski powiedział w jednym z wywiadów: „Z kultury chłopskiej został mi stosunek do słowa. Chłop był w języku wolny, m.in. dlatego, że nie umiał pisać. Był bowiem wolny od słowników i reguł języka. Mówił tak jak słyszał, a kiedy pojawiła się nowa rzecz, zjawisko, to umiał je nazwać. Bo pierwszą reakcją człowieka na coś nowego jest nazwanie. To rodzaj obrony, zakłęcie. Mój język był kształcony w najlepszym z uniwersytetów języka, jakim była kultura chłopska”¹⁴.

Gwary ludowe są oczywistym bezcennym dziedzictwem historii i kultury, nierzadko jeszcze całkiem żywym jeszcze środkiem porozumiewania się naszej społeczności (gwarowy obraz polszczyzny jest bardzo niejednolity, zależny od regionu) uobecnia się w życiu społeczeństwa również w inny sposób – poprzez jej użytkowanie przez uczonych i twórców. Dla uczonych (lingwistów, etnografów, folklorystów, a także historyków, historyków kultury i socjologów) gwara stanowi bogate źródło materiału porównawczego i uzupełniającego do różnorodnych badań. Dla twórców literatury pięknej gwara jest środkiem stylizacji językowej. Sięganie po gwarę jako środek artystyczny datuje się wprawdzie

12 S. Żeromski, *Snobizm i postępek oraz inne utwory publicystyczne*, wstęp i oprac. A. Lubaszewska, TAiWPN Universitas, Kraków 2003, s. 149-150.

13 S. Licheński, *Kuszenie Hamleta*, Warszawa 1965, s. 39-40.

14 „Nowości”.

od przełomu XVI i XVII w., ale z aktami twórczymi na szerszą skalę mamy do czynienia dopiero w XIX w. Gwary używano do archaizowania języka utworów o tematyce historycznej (np. H. Sienkiewicz w *Krzyżakach*), zgodnie z dość rozpowszechnionym sądem, że gwary reprezentują starszy, bardziej archaiczny stan polszczyzny niż język literacki, a także do stylizacji środowiskowej w powieściach o tematyce ludowej. Rzadkie są przy tym wypadki wprowadzania do tekstów artystycznych konkretnej autentycznej gwary czy też wybranych jej właściwości; wielokrotnie mamy do czynienia z elementami czerpanymi z różnych gwar, czego najbardziej znanym przykładem są *Chłopi* Władysława Reymonta.

Dodajmy tutaj, że w tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z wyrażną już stylizacją gwarową określaną także terminem „dialektyzacja”. Zresztą oba terminy, w starszych pracach używane wymiennie, odnoszą się do świadomego i artystycznie uzasadnionego użycia w utworze gwary ludowej.

Musimy przy tym zauważyć, że niektóre gwary i dialekty nierzadko przecież wykazują niezwykłą odporność na wpływ polszczyzny literackiej. Podczas gdy większość gwar ludowych jest odczuwana przez osoby nimi się posługujące jako sposób mówienia gorszy od polszczyzny literackiej i z tego powodu odrzucana, istnieją także dialekty i gwary, których użytkownicy doceniają ich wartość, a co więcej – są z nich dumni, uważają je za swoją mowę rodzimą, której można bez skrupowania używać na równi z polszczyzną literacką. Taką pozycję zdobyła sobie niewątpliwie gwara podhalańska, niektóre gwary śląskie i dialekt kaszubski, którego uczy się w szkołach i który stał się przedmiotem maturalnym.

Ważne jest tutaj, że do uzyskania przez gwarę podhalańską „wysokiego prestiżu przyczynił się w zasadniczy sposób zachwyt, jakim najwybitniejsi polscy artyści darzyli język i kulturę Podhalan. Przejmowali oni różne elementy tej kultury i wprowadzali je do swoich dzieł literackich, plastycznych i muzycznych. Spisywano bajki góralskie, stosowano stylizacje w utworach literackich, starając się wiernie zachować cechy gwarowe. To upodobanie w góralstwie pobudziło twórczość wielu miejscowych pisarzy, bezpośrednio wywodzących z Podhala, którzy zaczęli pisać i wydawać dzieła w swej rodzinnej gwarze, co najwyżej zmodyfikowanej. Wymienione wyżej czynniki niezwykle podniosły poważanie dla gwary podhalańskiej u miejscowej ludności. Toteż spełnia ona nie tylko zwykłą funkcję komunikatywną, lecz także przyswoiła sobie rolę kodu odświętnego, używanego w specjalnych, oficjalnych okazjach. Chętnie używają gwary podhalańskiej w różnych oficjalnych wystąpieniach ludzie pochodzący z Podhala, którzy na co dzień posługują się polszczyzną literacką”¹⁵.

15 J. Reichan, *Gwary polskie w końcu XX w.*, [w:] J. Bartmiński, J. Szadura (red.), *Współczesna polszczyzna. Wybór opracowań*, t. 2, *Warianty języka*, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 11.

Bez wątpienia nieodległa przecież działalność zarówno duszpasterska, jak i naukowo-popularyzatorska ks. prof. Józefa Tischnera rangę teje kultury góralskiej, języka – bardzo uwydatniała i podkreślała. Przypomnijmy chociażby doskonale znane: *Historię filozofii po góralsku*, *Słowo o ślebobdzie*. *Kazania spod Turbacza 1981–1997*, *Wieści ze słuchalnicy*. Także gwary dialektu śląskiego zdobyły sobie wysoki prestiż. Na pewno najbardziej odrębny ze wszystkich polskich dialektów dialekt kaszubski (język?) ma swój elementarz, zasady pisowni, jest nauczany w szkołach podstawowych i średnich, stał się przedmiotem zdawanym na maturze.

Kujawy i ziemia dobrzyńska jako regiony kulturowe

Kujawy należą na pewno do najciekawszych regionów w kulturze ludowej, znane są w kraju i za granicą ze swego bogatego i różnorodnego folkloru. Jak podkreśla Jan Świąch: „Żaden też z badaczy podejmujący zagadnienia regionalizacji etnograficznej Polski nie kwestionował w najmniejszy nawet sposób Kujawiaków jako odrębnej grupy etnograficznej. Przeciwnie, podkreślano jej pełną oryginalność w wielu elementach kultury (strój, gwara, folklor, obrzędy rodzinne i doroczne), ale przede wszystkim świadomość swojej odrębności grupowej i kulturowej. Ta właśnie świadomość sprawiła, iż mimo ponad stuletniego podziału Kujaw pomiędzy różne organizmy państwowe (Prus i Rosji), nie zatraciły one swojej wyrazistości i odrębności kulturowej pozwalającej do chwili obecnej mówić o Kujawach jako regionie etnograficznym”¹⁶.

Jako znamienne ciekawostkę, ważną w naszych rozważaniach, podajmy, że na okładce tegoż opracowania: *Sztuka ludowa Kujaw* znajduje się fotografia rzeźby Matki Boskiej Skępskiej (ziemia dobrzyńska) wykonana przez Kujawiaka Jana Centkowskiego z Nieszawy. Przymiotnik „kujawski” znajduje się od 1999 r. w nazwie województwa: kujawsko-pomorskie.

Nasza regionalna kultura kujawska cieszy się prestiżem, a stylizację gwarową, gwarę kujawską chętnie do swych utworów literackich wprowadzali tej miary pisarze, co: Jan Kasprówic, Franciszek Beciński, Maria Danilewicz-Zielińska. Wiele kujawskich zespołów folklorystycznych ma w swym repertuarze właśnie folklor kujawski, znamienitym wręcz przykładem może być powstała w 1968 r. z inicjatywy Leona Stankiewicza Kapela Kujawska „Spod Kowala”, która miała w swoim repertuarze gwarowe pieśni, pełne uroku przyśpiewki weselne. Jak pisze wielce zasłużony Leon Stankiewicz w opracowaniu *Folklor muzyczny Kujaw wschodnich w repertuarze kapeli „Spod Kowala”*: „Tylko kapele

16 J. Świąch, *Kujawy – region historyczno-etnograficzny*, [w:] *Sztuka ludowa Kujaw. Przeszłość i teraźniejszość*, Kujawsko-Pomorskie Towarzystwo Kulturalne, Bydgoszcz 1997, s. 9–12.

kujawskie, a w ich liczbie Kapela Kujawska „Spod Kowala” zaczęły pieśń kujawską odszukiwać, odtwarzać i odkrywać przed słuchaczami, zachowując wiernie jej dawny charakter i nastrój”.

Dodajmy przy okazji, że folklor sąsiednich zawiślańskich Kujaw oraz gwarę kujawską wprowadził do swej twórczości „poeta Kujaw” – Jan Kaspro-wicz, który także mówił gwarą od urodzenia. Gwarę wprowadzał i utrwał Franciszek Beciński, który znał doskonale tę gwarę, podsłuchiwał ptaki, podglądał ludzi i przyrodę. Jego krajobrazy kujawskie są czystą liryką. I tak np. cały, dosyć długi wiersz *Płowce* został napisany gwarą kujawską:

*Toć je wej widać od moji chałupy
kiej pod niu w dzień na słuńcu siedze!
Som ino przez jednum wieś i dwie miedze–
I takem ci jest z nimy od dzieciska. [...]¹⁷.*

Ciekawą, autentyczną gwarą kujawską zostało też napisane przez Franciszka Becińskiego w 1935 r. *Wesele* na Kujawach. Nierzadko też gwara jest przywoływana w emigracyjnej twórczości literackiej Kujawianki – aleksandrowianki Marii Danilewicz-Zielińskiej¹⁸.

Teresa Karwicka w podsumowaniu opracowania poświęconego kulturze ludowej ziemi dobrzyńskiej pisze m.in.: „Widzimy więc, że trudno jest mówić o kulturze ludowej ziemi dobrzyńskiej jako o czymś całkowicie odrębnym w stosunku do kultur sąsiednich regionów. Znalezienie adekwatnych granic wytworów kulturowych pokrywających się z granicami grup etnograficznych jest zresztą w ogóle utopią, jednak w obrębie niektórych grup mamy do czynienia ze współwystępowaniem kilku specyficznych cech czy elementów kulturowych, np. na Kujawach – strój i ornamentyka skrzyń, na Kurpiach – strój i wycinanka, podobnie w Łowickiem itp. Na tym tle ziemia dobrzyńska rysuje się raczej jako region przejściowy, gdzie w jednych dziedzinach kultury dominują analogie z Pomorzem, w innych z Polską centralną. Oczywiście nasilenia tych podobieństw zmieniają się zależnie od tego, ku której z granic regionu się zbliżamy.

Tak ważny element, jak świadomość odrębności, o którym mowa była we wstępie, żywy jeszcze pod koniec XIX w., obecnie zupełnie już zaginął. Nie

17 F. Beniński, *Modraki i maki z kujawskich równin*, do druku przygotował i wstępem opatrzył S. Waszak, Poznań 1934, s. 52.

18 Por. A. Wróbel, „Na Kujawach powiedajóm”. *Stylizacje gwarowe w tekstach literackich Marii Danilewicz-Zielińskiej*, [w:] B. Czarnicka, J. Wolski (red.), *Aleksandrów – Londyn – Fejő. Maria Danilewicz-Zielińska – szkice – korespondencja – wspomnienia*, Biblioteka „Frazy”, Rzeszów 2007, s. 197-231.

znajdujemy go nawet w pamięci informatorów. Jeżeli wiedzą oni coś o odrębności ziemi dobrzyńskiej, to są to wiadomości wtórne, nabyte w szkole lub z książek. Brak zupełnie poczucia różnic między Dobrzyńiakami a mieszkańcami sąsiedniego Mazowsza. Istnieje natomiast świadomość pewnych odrębności na pograniczu kujawsko-dobrzyńskim, przejawiająca się m.in. we wzajemnych przezwiskach: «baniarze» (Dobrzyńiaczy), «cebularze» (Kujawiacy), choć najczęściej jedni o drugich mówili «Zawiślacy».

Spotykamy się też często u mieszkańców południowej części ziemi dobrzyńskiej ze świadomością różnic w obrzędowości dorocznej i rodzinnej u nich i na Kujawach. Zwyczaje Kujawiaków uważają Dobrzyńiaczy za bogatsze i bardziej tradycyjne. W Rypińskim i we wschodniej części Lipnowskiego porównują swoją obrzędowość i obyczaj z Mazowszem, które określają jako bardziej konserwatywne. Najmniej mówią o różnicach kulturowych z ziemią chełmińską, choć granica między byłym zaborem pruskim a rosyjskim wyraźnie rysuje się w pamięci starszych informatorów. Zapytywani, jak nazywali zamieszkiwany przez siebie obszar, wymieniają zazwyczaj nazwę «Kongresówka», natomiast za Drwęcą według nich było i jest Pomorze. Granica między zaborami zaznaczyła się też w przezwiskach. Dobrzyńiaczy nazywali swych sąsiadów zza Drwęcy «Krzyżakami» lub «pomorskimi śledziami», natomiast sami byli przez swych sąsiadów przezywani «bosymi antkami» ze względu na niższy poziom kultury materialnej. Nie były to jednak antagonizmy, które by przeszkadzały wzajemnym kontaktom, a nawet zawieraniu małżeństw między mieszkańcami ziemi dobrzyńskiej i ich sąsiadami z innych regionów¹⁹.

Na zakończenie swoich rozważań T. Karwicka stwierdza: „Ogółem można powiedzieć, że kultura ludowa ziemi dobrzyńskiej już w XIX w. bardzo silnie podlegała wpływom miasta i dworu, a także elementom kulturowym z sąsiednich regionów. Nie ma też wystarczających danych, by mówić o Dobrzyńiakach jako odrębnej grupie etnograficznej²⁰. Mieszkańcy ziemi dobrzyńskiej posługiwali się (i nadal się posługują) odmianą polszczyzny, która w swym zasadniczym zrębie kształtowała się bardzo dawno temu na podłożu szeroko pojętego dialektu wielkopolskiego, w jego wschodniej części reprezentowanego przez gwarę kujawską, ale obserwuje się także wpływ dialektu mazowieckiego. Przeszość językowa tego regionu jest więc w istocie rezultatem ścierania się wpływów tych właśnie dwóch wielkich dialektów języka polskiego.

Na ogół w badaniach nad systemem fonetycznym i morfologicznym podkreślano istniejące w gwarze dobrzyńskiej i w sąsiedniej chełmińskiej cechy

19 T. Karwicka, *Kultura ludowa ziemi dobrzyńskiej*, PWN, Warszawa – Poznań – Toruń 1979, s. 210-211.

20 Ibidem, s. 213.

wspólne, stąd w literaturze językoznawczej upowszechniły się terminy: dialekt chełmińsko-dobrzyński, gwary chełmińsko-dobrzyńskie, gwary chełmińskie i dobrzyńskie. Mówi się nawet o gwarze ziemi chełmińsko-dobrzyńskiej: „W kolanie Wisły na wprost ujścia Brdy, oddzielona Wisłą od Kujaw leży ziemia chełmińsko-dobrzyńska”²¹. Mamy taką oto informację: „Murzynowski, pochodzący z ziemi chełmińsko-dobrzyńskiej”²². Jerzy Maciejewski, autor obszernego zbioru słownictwa gwarowego pochodzącego z terenu ziemi chełmińskiej (Siemón) i z ziemi dobrzyńskiej (Dulsk) pt. *Słownik chełmińsko-dobrzyński*²³ zebrał materiał w latach 1957–1961 w obu wsiach oddzielnie, a potem zestawił wyrazy w jednym słowniku. Autor wykazał stosunek słownictwa gwary chełmińskiej do słownictwa gwary dobrzyńskiej i określił stopień odrębności obu regionów. Na podkreślenie zasługuje to, że rozbieżności leksykalne obejmują aż trzecią część zasobu słownikowego badanych wsi przedzielonych Drwęcą, która była nie tylko naturalną granicą między ziemią dobrzyńską a chełmińską, lecz także granicą administracyjną, a niejednokrotnie, jak np. przez cały wiek XIX, państwową (między zaborem pruskim i rosyjskim). Warto tu przywołać spostrzeżenia Zbigniewa Jabłońskiego: „Z syntezy rozwoju struktury terytorialnej wyraźnie wynika, że na analizowanym obszarze zaznacza się trwałość granicy z Prusami (pogańskimi, Krzyżackimi, Książęcymi, Wschodnimi). Funkcjonowała ona w trzech okresach historycznych. Mniej wyraźną, ale zauważalną trwałość posiada granica pomiędzy ziemią chełmińską a Kujawami (na Wiśle) i ziemią dobrzyńską (na Drwęcy). Granica między Kujawami wschodnimi i zachodnimi istniała tylko w jednym okresie historycznym (tj. zaborów), lecz jest odczuwana do dziś”²⁴.

Niejako przy okazji warto zauważyć, że cechy systemowe z racji ich regularności i funkcjonalnej stabilności zwykle się uznawać za najpewniejsze wyznaczniki odrębności dialektów czy gwar. Słownictwo zaś, odznaczające się większą mobilnością niż zjawiska gramatyczne i fonetyczne, jest uważane za mniej pewny wyznacznik granic między gwarami i dialektami. Słowa łatwiej wymieniają się, ulegają przekształceniom znaczeniowym i słowotwórczym, przenoszą się z jednego terenu na inne wraz z falami migracyjnymi, wpływa-

21 S. Urbańczyk, *Zarys dialektologii polskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 14.

22 S. Rospond, *Studia nad językiem polskim XVI wieku (Jan Seklucjan, Stanisław Murzynowski, Jan Sandecki-Malecki, Grzegorz Orszak)*, Nakł. Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1949, s. 88.

23 J. Maciejewski, *Słownik chełmińsko-dobrzyński (Siemón, Dulsk)*, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń 1969.

24 Z. Jabłoński, *Kujawy, ziemia chełmińska i dobrzyńska*, [w:] E. Wysocka, M. Konopka (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, pr. zb. Ciechanów 1997, s. 104.

mi kulturowymi czy przedmiotami materialnymi, które nazywają. Słownictwo gwarowe ujawnia jednak ważne kulturowo relacje (związki lub paralele) między gwarami zarówno tymi, które sąsiadują ze sobą, jak i tymi, które są bardziej lub mniej od siebie oddalone.

Tak więc okres zaborów na pewno doprowadził do znacznego rozbicia języka polskiego. Na stan i rozwój polszczyzny dobrzyńskiej, jak i chełmińskiej oddziaływały w owym czasie czynniki zewnętrzne, takie jak ograniczenie wymiany kulturalnej między zaborcami, a także odrębna polityka zaborców na podległych obszarach (zabór rosyjski i zabór pruski).

W naszych rozważaniach stosować będziemy termin „gwara dobrzyńska” i dotyczący całkiem innego, sąsiedniego regionu termin „gwara chełmińska”. Mamy także przykłady licznych, tak wielce udanych zastosowań gwary dobrzyńskiej – przywoływanej mowy chłopskiej z gminnych Fabianek i ich okolic – owego „kraju lat dziecińczych” – w twórczości Jerzego Pietrkiewicza. Dodajmy od razu, że w tym ostatnim przypadku mamy już oczywiście do czynienia z wyraźną już stylizacją gwarową określaną także terminem „dialektyzacja”.

Trudno nie dostrzec pewnych różnic między gwarą kujawską a gwarą dobrzyńską. Obecnie na Kujawach przednia ogólnopolska literacka samogłoska pisana przez *ę* ulega silnemu zwężeniu i ma najczęściej brzmienie zbliżone do *y*, *i* lub tożsame z *y* albo z *i*: *tympy*, *tyndy* i *owyndy*, *któryndy*, *gymba*, *pinta* (*Któryndy*, *któryndy do głymboki Porymby*, *bo my (mi) porymbiunka* (*Kujawiunka*) *obiecała gymby*), *w cymbrowany studni*, *gyński za wodum*. Tak samo na ogół brzmi tam *e* przed spółgłoskami nosowymi: *tyn* z *chłopym*, *dziń*, *zimia*. Natomiast bardzo ważną przy tym, wyraźną cechą fonetyczną zawiślańskiej gwary dobrzyńskiej (to samo dotyczy gwary chełmińskiej i nadwiślańskiej prawobrzeżnej mazowieckiej) była szeroka wymowa samogłoski przedniej *ę* (dawne krótkie *ą*), tzn. wymawianie jej jako szerokie *a* nosowe (a także i bez nosowości) we wszystkich pozycjach, czyli: *tampy*, *tandy* i *owandy*, *gamba*, *pianta* (*Którandy*, *którandy do głamboki Poramby*, *bo my (mi) porambiunka* (*Dobrzyniunka*) *obiecała gamby*), *w cambrowany studni*, *gański za wodu*. Tak samo na ogół brzmi tam *e* przed spółgłoskami nosowymi: *tan*, z *chłopam*, *dziań*, *ziarnia*. Tak więc ta wyśmiewana wymowa może być dokładnym odzwierciedleniem stanu dawniejszego. Wymowa ta łączy gwarę dobrzyńską z Mazowszem bliższym, choć zapewne w przeszłości, na co dobitnie wskazują badania Zenona Sobierajskiego prowadzone w latach 50. XX stulecia nie była ona wcale obca gwarom kujawskim. Zauważona przez Zenona Sobierajskiego wymowa typu *kańdziory* oraz *bochanek chleba*, z *tamy wiankamy*, a także formy hipercpoprawne typu: *najkocheński*, *różęcowe nabożyństwo*, *teńcować*, *lympka* pozwalają przypuszczać, że

dawniej Kujawiacy nosówkę przednią (ɛ) wymawiali inaczej niż dziś. Kiedyś więc Kujawy pod względem traktowania samogłosek nosowych bliższe były więc dialektom północnym niż właśnie Wielkopolsce.

Dodajmy jeszcze, że w ziemi dobrzyńskiej końcowe, wygłosowe -ę ma więc postać -a, ponieważ w tej pozycji następuje tutaj zanik rezonansu nosowego: *podaj ranka (rękę), zrobia (zrobię), daj łopata (łopatę), widza ta szkoła (widzę tę szkołę)*.

Głoska zapisywana przez *q* (nosowe *o* – a dawne *q* długie) brzmi często w gwarze kujawskiej jak *u* nosowe. Przy czym interesująca jest dla nas szczególnie wyraźna różnica w zakresie siły nosowości w przypadku końcowego, wygłosowego -*q*. Oto bowiem obserwujemy także wyrazistsze zaznaczenie się udziału rezonatora nosowego i związane z tym przedłużenie otwarcia jamy nosowej na moment po zamknięciu jamy ustnej, co spowodowało wytworzenie się spółgłoski nosowej po kontyuantach dawnej samogłoski długiej, czyli dzisiejszego -*q*. Stało się to przyczyną rozłożenia nosówki nie tylko przed zwartymi, ale i w wygłosie. W zachodniej części Polski, mniej więcej po Wisłę, a więc także na Kujawach, wymawia się końcowe -*q* z wyraźną, silną nosowością i zwężeniem. Mamy tutaj rozłożenie samogłoski nosowej na grupę dwufonemową (dwugłoskową), złożoną z samogłoski ustnej i spółgłoski nosowej: *jadum dzieci tum drogum, chodzum, ponad tum szerokum, najszerszum, pinknum Wisłum – takum* (jak między Dobrzyniem i kujawskim Dobiegniewem). Natomiast na Mazowszu bliższym to końcowe -*q* wymawia się bez nosowości i bez zwężenia: *jado to drogo, widzo, chodzo*. W sąsiedniej zawiślańskiej gwarze dobrzyńskiej obserwujemy zanik rezonansu nosowego i podwyższenie artykulacji -*q* do -*u*: *robiu, widzu, ponad tu szeroku, najszerszu, pianknu Wisłu*.

Instytucje kreujące politykę więzi badanych regionów

Otóż jest jasne, że w stadium przedregionalnym zaczyna powstawać najpierw ośrodek ciężenia (np. gród, miejsce targowe itd.), wokół którego zaczyna wytwarzać się z kolei „splot nici” łączących interesy ludności zamieszkałej w pewnej bliskości od tego ośrodka. Region nie powstawał mechanicznie przez wytyczenie – mniej lub bardziej wyraźne – granic terytorialnych, gdyż granice regionalne są w zasadzie zjawiskiem wtórnym. Każdy podział terytorialny bierze za podstawę istniejący już ośrodek ciężenia, ewentualnie może powstawać równocześnie. Na Kujawach był to więc Włocławek, a na zawiślańskiej ziemi dobrzyńskiej – Dobrzyń (obecny Dobrzyń nad Wisłą).

Jest oczywiste, że ustalenie np. granic administracyjnych na obszarze z istniejącym już ośrodkiem ciężenia może wpłynąć następnie na skryształowanie się konkretnego regionu, najczęściej związane z tym powstawanie od-

powiednio prężnych ośrodków życia politycznego, społecznego i kulturalnego sprzyjających ochronie oraz promocji wartości kulturowych. Chociaż już w okresie międzywojennym Włocławek był znaczącym ośrodkiem życia gospodarczego i kulturalnego w badanym regionie Kujaw wschodnich i znacznej części ziemi dobrzyńskiej²⁵, to utworzenie w 1975 r. województwa włocławskiego, które obejmowało właśnie Kujawy wschodnie i znaczną część ziemi dobrzyńskiej, spowodowało, że powstały instytucje kulturalne i naukowe odgrywające bardzo ważną rolę w integracji tychże regionów przedzielonych Wisłą (która akurat tutaj nigdy nie dzieliła). I co bardzo ważne: „Utworzenie w 1975 r. województwa włocławskiego stało się dla jego władz politycznych i administracyjnych okazją do utworzenia zrębów wielu organizacji społecznych i instytucji, w ten bowiem sposób chciano podkreślić znaczenie nowego województwa na mapie administracyjnej kraju. Bez względu na ocenę tych zjawisk, patrząc z perspektywy minionego czasu, można stwierdzić, że utworzenie i działalność tych instytucji na trwałe wpisało się w historię regionu Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej”²⁶.

W 1976 r. powstało Dobrzyńsko-Kujawskie Towarzystwo Kulturalne, którego misją było wówczas: „Tworzenie atmosfery sprzyjającej rozwojowi twórczości artystycznej na terenie województwa włocławskiego. Popieranie i upowszechnianie dorobku różnych dziedzin twórczości artystycznej. Inspirowanie i koordynacja działalności społecznego ruchu kulturalnego województwa włocławskiego. Diagnozowanie potrzeb i prezentowanie opinii aktywu społecznego i środowisk twórczych odnośnie życia kulturalnego, artystycznego, oświatowego i naukowego wobec różnych instytucji i władz administracyjnych”.

Na pewno powstałe w 1979 r. Włocławskie Towarzystwo Naukowe wiele uwagi poświęca kreowaniu i popularyzowaniu nauki i kultury na Kujawach i w ziemi dobrzyńskiej. Odbywa się to w różnych sferach działalności Towarzystwa, a więc działalności naukowo-badawczej, działalności popularyzatorskiej oraz działalności wydawniczej. Wydano wiele publikacji poświęconej m.in. historii i kulturze regionu. Corocznie ukazuje się obszerny rocznik: „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” (ukazało się już 29) zawierający wiele ciekawych materiałów także z zakresu kultury. I tak z roku 1980 – Seria C: *Oświata i kultura*, z 1993, t. 8: *Oświata, kultura i sztuka*, t. 11: *Archeologia i etnologia*, t. 19 z 2004: *Kultura*, a z 2001 r. t. 16: *Ekologia i ochrona środowiska*, t. 25: *Czasopisma na Kujawach wschodnich i w ziemi dobrzyńskiej w XX wieku i na początku XXI wieku*, t. 27:

25 S. Kunikowski, *Życie kulturalne i naukowe na Kujawach wschodnich i w ziemi dobrzyńskiej w latach 1945–1998*, Wydawnictwo WTN, Włocławek 2001, s. 22.

26 Ibidem, s. 82.

Zabytki Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej, t. 29 (2014): *Administracja państwowa, samorządowa i kościelna na Kujawach wschodnich i w ziemi dobrzyńskiej od średniowiecza do 1975 roku*.

Bardzo ważne i wielce przydatne są *Materiały do dziejów rezydencji w Polsce* pod redakcją Stanisława Kunikowskiego. Opublikowano już 9 tomów: 5 jest poświęconych Kujawom i cztery – ziemi dobrzyńskiej. Publikacje te zawierają opisy historyczne oraz architektoniczno-urbanistyczne wielu zespołów parkowo-dworskich, znajdują się też dzieje rodów. Opisy ilustrowane są planami i zdjęciami archiwalnymi, a także planami i zdjęciami wykonanymi obecnie przez odpowiednie zespoły opracowujące poszczególne tematy. Zasięg terytorialny tych opracowań odpowiada obszarowi byłego województwa wrocławskiego stanowiącego obszar porównywalny z regionem Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej (dwa powiaty: lipnowski i rypiński).

Na uwagę zasługuje opracowanie Stanisława Kunikowskiego, *Życie kulturalne i naukowe na Kujawach wschodnich i ziemi dobrzyńskiej w latach 1945–1998*. W publikacji zostały omówione m.in. tradycje kulturalne Kujaw wschodnich i ziemi dobrzyńskiej do 1939 r., rozwój życia kulturalnego w latach 1945–1998 oraz społeczny ruch naukowy, szkolnictwo wyższe oraz zaprezentowano działania i twórców kultury i nauki.

Powstało już w 1908 r. i miało nazwę Muzeum Kujawskie, potem Muzeum Ziemi Kujawskiej. W 1975 r. nazwa „Muzeum Ziemi Kujawskiej” została zmieniona na „Muzeum Ziemi Kujawskiej i Dobrzyńskiej”, obejmując tym samym swoim zasięgiem cały obszar nowo powstałego województwa wrocławskiego. W 1983 r. otwarto pierwszy oddział muzeum – Muzeum im. Stanisława Noakowskiego w Nieszawie. W 1986 r. otwarto we Wrocławku Muzeum Etnograficzne. Oddziałem muzeum jest Kujawsko-Dobrzyński Park Etnograficzny w Kłóbce otwarty w 1993 r.

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Wrocławku to druga, po Wyższym Seminarium Duchownym, uczelnia funkcjonująca przede wszystkim właśnie na Kujawach wschodnich i ziemi dobrzyńskiej. Na tej właśnie uczelni już od kilkunastu lat odbywają się seminaria uczniowskie z cyklu „Kreowanie tożsamości lokalnej na Kujawach i ziemi dobrzyńskiej”, na których uczniowie bardzo chętnie prezentują odpowiednie referaty, dyskutują przedstawione problemy. Referaty te są doskonałe pod względem merytorycznym, napisane emocjonalnie i prezentowane z młodzieńczą werwą. Z niebywałą atencją i wielką estymą wypowiedane są słowa: *moje miasto, moja wieś, Wrocławek, Dobrzyń, Lipno, Skępe, Kujawy, ziemia dobrzyńska*.

Pierwsza sesja zatytułowana „Młodzież licealna poznaje małe ojczyzny”, została zorganizowana 12 grudnia 2002 r. przez dr. Andrzeja Mietza

i dr. Adama Wróbla. W ostatnich latach seminarium to odbywa się pn. „Szkice do pejzażu literackiego Kujaw i ziemi dobrzyńskiej – o kulturotwórczej roli artystów, pisarzy, poetów naszego regionu”. Podkreślmy, że już same tematy mają nierzadko formę poetycką, zawierają zresztą fragmenty wierszy, a treści bywają też przyobleczone w szaty, formy literackie, najczęściej są to atrakcyjne prezentacje multimedialne oraz recytacje wierszy. Tytułem ilustracji podajmy, że młoda referentka, licealistka, Alicja Lorenc, omawiając historię mostu we Włocławku, użyła nawet tak wymownego określenia, jak *moje centrum świata*. Oto fragmenty tego uczniowskiego referatu:

„Każdy ma miejsca bliskie sercu, do których często powraca, nie tylko w myślach. Moim małym centrum wszechświata, miejscem licznych refleksji i marzeń jest łączący dwa światy włocławski most. Często stoję na nim i oparta o barierkę zamykam oczy. Czuję wtedy każdy powiew wiatru i, co tu dużo mówić... historii. Uskrzydłona wyobraźnia przenosi mnie wtedy w inny świat. Świat, w którym tak swojsko pobrzmiwa tętent koni ciągnących bryczki po brukowanych uliczkach Włocławka. Na rynku gwarno. Handlarze zbójceckimi głosami zachęcają do zakupów. Zapachy gotowania z kamieniczek roznoszą swoją woń po całym rynku. To pora obiadu... Na stopniach kamienicy u wylotu ulicy 3 Maja ktoś pogrywa na akordeonie. W takie piękne słoneczne popołudnie część dzieci powracających ze szkoły odpoczywa na drugim, piaszczystym brzegu rzeki Wisły. Z zaciekawieniem przyglądają się statkom i tratwom przewożącym zboże. Drewniane bulwary stanowią nie lada atrakcję dla mieszkańców miasta, szczególnie w niedzielne popołudnia. [...] Jakaś para zakochanych ludzi przechadza się bulwarami. Blask prażącego słońca odbija się od wody i oświetla ich pogodne twarze. Niedaleko mężczyzna, który wychodzi z kościoła pokrzepiony, i nawet przyspiesza kroku. Przechodzi przez bulwary, uważając, aby nie potrącić mijanych ludzi. Siada na brzegu i patrzy na statek, który ryczy na środku rzeki, aby przystań przygotowała się na jego przybycie. Spokojnym krokiem podchodzi do niego mężczyzna w odświętnej koszuli i zaczynają gawędzić wśród wesołego pogwizdywania bawiących się dzieci. Wiatr delikatnie marszczy rozmigotaną toń, cicho szemrzą fale [...]

Jednak Wisła nie zawsze płynęła tak łagodnie. Często niespokojne wody wylewały nie tylko w czasie wiosennych roztopów, co w znacznym stopniu zagrażało widocznym z brzegu kamiennym spichrzom i kościółkowi farnemu. Dlatego wielu mieszkańców Włocławka pomagało przy budowie bulwarów, nad którymi prace zakończono w 1846 r.

Bulwary swoim urokiem zachęciły także mnie. Dlatego usiadłam na chwilę, aby popatrzeć na wodę Wisły, w której odbijała się stalowa konstrukcja mostu. Siedząc tak, zastanawiałam się, jak radzili sobie mieszkańcy Włocław-

ka bez tej agrafki spinającej dwa brzegi? Myślę, że w swojej refleksji nie byłam odosobniona, choć zabiegani wrocławianie rzadko zastanawiają się nad znaczeniem mostu i Wisły w życiu swojego miasta. Refleksja, która się we mnie zrodziła, sprawiła, iż zapragnęłam poznać historię wrocławskiego mostu. Oto wyniki moich poszukiwań. [...]

Znów siedzę nad brzegiem Wisły. Jest ciepły letni wieczór. Zachodzące słońce odbija swe promienie w wodach Wisły. A ja wiem, że gdy jutro spojrzę ze swojego okna, zobaczę stalową agrafkę mostu, który być może dla mnie będzie drogą ku nowemu światu i nowym ludziom w dorosłym życiu. A gdy zapragnę wrócić do swoich, przejdę bezpiecznie po grzbiecie mostu [...]”²⁷. Jak ciekawie zinterpretował Czesław Niedzielski: „Jeśli zjawisko regionalizmu pojmujemy jako pogląd, przekonanie, jako postawę odnoszącą się do określonych przestrzeni ojczystych, z którymi czujemy się związani na różnorodne sposoby i którym przyznajemy określoną wartość – to Różewiczowską formułę ojczyzny należy nazwać archetypiczną. To w niej wyraża się istota zjawiska, o którym mówimy. Wszystkie inne treści zawierające się w pojęciu regionalizmu są pochodne, dają się z tej figury elementarnej wyprowadzić. Różewiczowskie nazywanie rzeczy ojczystych, a więc konkretnych i egzystencjalnie pierwszych, posiada moc ogólności, moc formuły teoretycznej. Ma zarazem tę zaletę, że wyraża ją najmniej słów.

W wierszu Różewicza, jak w skupieniu, ujawnia się ojczyzna mniejsza jako przestrzeń w zasięgu ręki, a więc nie jako świat w ogóle czy ojczyzna w ogóle, lecz jako terytorium partykularne, rozpoznawalne w swej istotności przyrodniczej, krajobrazowej, w dziełach ludzkich, w którym istnieje nasz dom i w którym spełnia się nasza miłość jako podstawowa miara więzi ludzkiej i w której złożone będą nasze kości, tak jak składane były kości naszych poprzedników. Przestrzeń ta jest przeniknięta czasem, naznaczona słowem, a więc poznaniem, jest wartością egzystencjalną i sakralną zarazem”²⁸.

W listopadzie 2003 r. gościem specjalnym sesji był dr Gustaw Bekker z Niemiec, przedstawiciel Niemiecko-Polskiego Pojednania, który urodził się przed II wojną światową w kujawskim podnieszawskim Wiktorynie. Licznie przybyli młodzi dobrzyńscy i kujawscy słuchacze, zachęceni niezwykle wprost otwartością i bezpośredniością gościa, zadawali ciekawe pytania. Dr G. Bekker bardzo chętnie udzielał wyczerpujących odpowiedzi, a ponieważ jest zarazem ambasadorem spraw polskich, to bardzo zachęcał do formułowania przez młodzież przesłań, życzeń, dezyderatów, które mógłby przekazać, zaprezentować na

27 A. Lorenc, *Historia mostu we Wrocławku*, rkps.

28 Cz. Niedzielski, *Ojczyzny najbliższe*, [w:] *Czym jest regionalizm?*, Wrocław – Ciechanów 1998, s. 74.

odpowiednich ważnych forach w Niemczech. Pokłósiem tych seminariów jest odpowiednia ciekawa publikacja²⁹.

Od kilkunastu lat w czerwcu w Gimnazjum Publicznym w Karnkowie (ziemia dobrzyńska, pow. lipnowski) odbywa się Dobrzyńsko-Kujawski Konkurs Recytatorski pod Honorowym Patronatem Piotra Całbeckiego Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz JM Rektora WSHE prof. dr. hab. Stanisława Kunikowskiego. Jest to prawdziwe Święto Pięknego Słowa Poetyckiego.

Nierzadko utwory twórców kujawskich recytowane są przez uczniów szkół dobrzyńskich i odwrotnie. Na przykład zawrotną karierę zrobiła *Sójka* napisana przez Jerzego Pietrkiewicza. Z nieskrywanym sentymentem i przeogromną wdzięcznością wspomina się np. recytację *Sójki* Jerzego Pietrkiewicza w wykonaniu nieocenionej, niezrównanej Kujawianki Natalii Mrówczyńskiej. Niezwykle udana była prezentacja tego utworu przed laty na spotkaniu z jego autorem.

Podsumowanie

Wskazywaliśmy na ścisłe i jakże przecież ważne, odwieczne związki gwary kujawskiej i dobrzyńskiej. Jeżeli chodzi o Dobrzyńiaków, to obecnie trudno też mówić o świadomości ich odrębności, jaka jeszcze żywa była pod koniec XIX w. Na pewno jednak Dobrzyńiaczy zwyczajnie Kujawiaków uważają za bogatsze i bardziej tradycyjne. Na podkreślenie więc zasługuje to, że Wisła zarówno obecnie, jak i przed wiekami, a nawet i przed tysiącami lat, nie stanowi żadnej granicy. Nie bez przyczyny więc pisał wybitny językoznawca Bogdan Walczak:

„Spławne i żeglowne rzeki pierwotnie nigdy nie dzieliły obszaru swych dolin pod względem etnicznym ani językowym. Dopiero powstałe w drodze podbojów potężne imperia wieloetniczne i wielokulturowe dążyły do wyzyskania rzek w celach obronnych poprzez oparcie na nich swoich granic politycznych. Klasycznego przykładu w tym względzie dostarcza Cesarstwo Rzymskie, które już w czasach Oktawiana Augusta w system swych granic włączyło Ren i Dunaj. [...] Pierwotnie było całkiem inaczej – rzeka stanowiła zawsze główny nerw komunikacyjny doliny i swoistą aortę cywilizacyjno-kulturowego organizmu, narodzonego w jej dolinie. Nil stworzył Egipt i stanowił jego komunikacyjny kręgosłup. [...] Nie inaczej przedstawiała się sprawa na obszarze Słowiańszczyzny. Najstarsze obszary zasiedlone przez poszczególne plemiona słowiańskie, gdzie później wyrastały plemienne organizmy polityczne, sytuowały się w dolinach rzek i rozwijały dzięki ich komunikacyjnej funkcji i roli.

29 A. Mietz, Z. Walczak (red.), *Kreowanie tożsamości lokalnej na Kujawach i ziemi dobrzyńskiej. Seminaria młodzieżowe 2002–2004*, WSHE, Włocławek 2005.

Dla Ślężan takim czynnikiem konstytutywnym była Odra w jej środkowym biegu, dla Polan – Warta, dla Wiślan – Wisła w górnym, a dla Mazowszan – w średnim biegu. Granice międzyplemienne wyznaczały szerokie pasy nieprzebytej puszczy lub bagien, niegdyś spławne i żeglowne rzeki³⁰.

Przypomnijmy, że w końcu lat 40. i w latach 50. pracownicy i studenci Katedry Języka Polskiego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu prowadzili badania gwarowe. Tenże toruński ośrodek dialektologiczny zbierał i opracowywał materiały do regionalnego *Atlasu gwarowego kujawsko-chełmińsko-dobrzyńskiego*, którego koncepcję opracowała prof. Halina Turska³¹.

Gdy właśnie obecnie tyle mówi się o Europie regionów, o promocji regionów, o ich odpowiedniej należnej randze, to musimy zauważyć, że jak przed wiekami ziemia dobrzyńska znana była przede wszystkim dzięki ówczesnej łacińskiej postaci językowej *Terra Dobrinensis*, tak od kilku dziesięcioleci tak skutecznie sławi ją w obecnym *lingua franca* – w angielszczyźnie: w Europie i na całym świecie właśnie nasz Krajan – Jerzy Pietrkiewicz. Zawsze z estymą pisze przecież, głosząc apologię i apoteozę zarazem: *The Land of Dobrzyń, a village of Fabianki, Skempe Sanctuary, The Little Virgin of Skempe* oraz setki autentycznych nazw miejscowości, m.in. w *The Knotted Cord*. W anglojęzycznej *Autobiografii* czytamy m.in.:

„We are Europeans for better or for worse, pastor Becker repeated to my father. How could he foresee that before long things would turn for the worse and that war would legalize butchery under the laws of occupation and enslavement? Europe as I see it today is composed, geographically and historically, of borderlands in which regional cultures and religions overlap: from this overlapping in the past sprang Europe’s diversity, her greatness and, finally, her self-mutilation and the senseless divisions which we witness today. [...] Old peasant families in my region had an almost aristocratic sense of their worth; they were a clan apart, they married within the class and considered the squires as their equal – no trace of servility. From this heritage comes fearless independence as manifested by Lech Walesa, a man of Dobrzyn, born in the village of Popowo³².”

„Jesteśmy Europejczykami na złe i dobre – powtarzał pastor Becker mojemu ojcu. Jak mógł przewidzieć, że obróci się jednak na złe i wojna przynie-

30 B. Walczak, *Bug nie musi dzielić*, [w:] F. Czyżewski (red.), *Język i kultura na pograniczu polsko-ukraińsko-białoruskim*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2001, s. 13.

31 H. Turska, *Atlas gwarowy kujawsko-chełmińsko-dobrzyński*, Sprawozdania Towarzystwa Naukowego w Toruniu, t. 13, 1959, s. 97-102; przedruk: H. Turska, *Wybór pism*, pr. zb. pod red. T. Friedelówny, Toruń 1984, s. 133-157.

32 J. Peterkiewicz, *In the Scales of Fate. An Autobiography*, London-New York 1993, s. 26-27.

sie mordy pod rządami okupacji i niewoli. Europa, jaką widzę dzisiaj, składa się geograficznie i historycznie z pograniczy, w których pokrywają się, mieszają się kultury regionalne i religie – i z tego pogranicza w przeszłości wyrosła europejska różnorodność, jej wielkość i, w końcu, jej samookaleczenie i bezsensowne podziały, których świadkami jesteśmy dzisiaj. [...]

Stare chłopskie rodziny w moim regionie miały prawie arystokratyczne poczucie swojej siły; stanowiły osobny klan, małżeństwa były zawierane wewnątrz teje grupy; uważali się za dziedziców jako równi – bez śladu służalczości. Z tego właśnie dziedzictwa bierze się nieustraszona niezależność, jaką manifestował Lech Wałęsa – człowiek z ziemi dobrzyńskiej, urodzony we wsi Popowo”.

Na pewno więc tendencjom globalizacyjnym przeciwstawiają się dążenia do regionalizacji. Trzeba być oczywiście Europejczykiem, ale właśnie stąd: znad Wisły, znad Zgłowiączki, znad Mienia oraz znad Drwęcy i znad Skrwy.

We wprowadzeniu do opracowania poświęconego naszym dialektom czytamy m.in.: „Obecnie młodzi ludzie nie znają już dawnych obyczajów, wierzeń, obrzędów – choć wielu z nich magiczna moc słowa jest bliska (przesady i zabobony kultury popularnej, horoskopy, numerologia itp.). Chcemy – pokazując tradycję i przeszłość, bogatą kulturę ludową – przyczynić się do kształtowania poczucia własnej regionalnej tożsamości. Poznanie tradycji danej społeczności, jej wyjaśnienie i odtworzenie pozwalają głębiej zrozumieć specyfikę, kulturę i mentalność jej członków. Mała ojczyzna, miejsce zakorzenienia człowieka w jego regionalnym środowisku, chroni w pewien sposób przed zagubieniem w kulturze masowej i anonimowej społeczności. Odpowiedzią na cywilizację globalną, na uniformizację życia społecznego może być powrót do korzeni własnej kultury, do swej ojczyzny lokalnej. Niewątpliwie uznać trzeba, że konstytuującą funkcję dla owej kulturowej tożsamości pełni język”³³.

Bibliografia

Bartmiński J., *Język w kontekście kultury. Współczesny język polski*, Wyd. UMCS, Lublin 2001.

Beciński F., *Modraki i maki z kujawskich równin*, do druku przygotował i wstępem opatrzył S. Waszak, Poznań 1934.

Białota M., *Snobizm i postęp i Przepióreczka a międzywojenny regionalizm kulturalny*, „Rocznik Komisji Historycznoliterackiej” XXII, Kraków 1985.

33 A. Skudrzyk, E. Rudnicka-Fira, *Dialektologia. Materiały pomocnicze. Konteksty socjolingwistyczne i etnolingwistyczne*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 2010, s. 11.

Brzezińska W., *Stowarzyszenia regionalne jako forma identyfikacji z regionem i kulturą regionalną na przykładzie Kociewia*, [w:] A. Nadolska-Styczyńska (red.), *Zagrożenie tożsamości? Problemy globalizacji w zainteresowaniach polskiej antropologii*, Seria: Archiwum Etnograficzne PTL, t. 43, Wrocław – Łódź 2005.

Dejna K., *Dialekty polskie*, Ossolineum, Wrocław 1973.

Jabłoński Z., *Kujawy, ziemia chełmińska i dobrzyńska*, [w:] E. Wysocka, M. Konopka (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Ciechanów 1997.

Karwicka T., *Kultura ludowa ziemi dobrzyńskiej*, PWN, Warszawa – Poznań – Toruń 1979.

Kunikowski S., *Życie kulturalne i naukowe na Kujawach wschodnich i w ziemi dobrzyńskiej w latach 1945–1998*, Wydawnictwo WTN, Włocławek 2001.

Kurek H., *Tożsamość kulturowa polskiej wsi w epoce globalizacji i przemian społeczno-ekonomicznych*, [w:] M. Rak, K. Sikora (red.), *Badania dialektologiczne. Stan, perspektywy, metodologia*, Materiały z konferencji naukowej „Gwara i tekst”, 27-28 września 2103 r., Kraków 2014.

Licheński S., *Kuszenie Hamleta*, Warszawa 1965.

Mielicka H., *Opory kultury. Problemy tożsamości kulturowej*, [w:] A. Nadolska-Styczyńska (red.), *Zagrożenie tożsamości? Problemy globalizacji w zainteresowaniach polskiej antropologii*, Seria: Archiwum Etnograficzne PTL, t. 43, Wrocław – Łódź 2005.

Maciejewski J., *Słownik chełmińsko-dobrzyński (Siemón, Dulsk)*, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń 1969.

Niedzielski Cz., *Ojczyzny najbliższe*, [w:] *Czym jest regionalizm?*, Wrocław – Ciechanów 1998.

Peterkiewicz J., *In the Scales of Fate. An Autobiography*, London-New York 1993.

Reichan J., *Gwary polskie w końcu XX w.*, [w:] J. Bartmiński, J. Szadura (red.), *Współczesna polszczyzna. Wybór opracowań*, t. 2, *Warianty języka*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.

Rospond S., *Studia nad językiem polskim XVI wieku (Jan Seklucjan, Stanisław Murzynowski, Jan Sandecki-Malecki, Grzegorz Orszak)*, Nakł. Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1949.

Skudrzyk A., Rudnicka-Fira E., *Dialektologia. Materiały pomocnicze. Konteksty socjolingwistyczne i etnolingwistyczne*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 2010.

Smolicz J.J., *Język jako wartość podstawowa kultury*, [w:] J. Bartmiński, J. Szadura (red.), *Współczesna polszczyzna. Wybór opracowań*, t. 2, *Warianty języka*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.

Święch J., *Kujawy – region historyczno-etnograficzny*, [w:] *Sztuka ludowa Kujaw. Przeszłość i teraźniejszość*, Kujawsko-Pomorskie Towarzystwo Kulturalne, Bydgoszcz 1997.

Turska H., *Atlas gwarowy kujawsko-chełmińsko-dobrzyński*, Sprawozdania Towarzystwa Naukowego w Toruniu, t. 13, 1959, s. 97-102; przedruk: H. Turska, *Wybór pism*, pr. zb. pod red. T. Friedelówny, Toruń 1984.

Urbańczyk S., *Zarys dialektologii polskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. nr 90.

Węglarz S., *Tutejsi i inni*, cz. 1, *O etnograficznym zróżnicowaniu kultury ludowej*, Łódzkie Studia Etnograficzne, t. XXXVI, Łódź 1997.

Wróbel A., „*Bo óny w zimi sum głymboko*”. *Gwara kujawska*, Włocławek 2006.

Wróbel A., „*Na Kujawach powiedajóm*”. *Stylizacje gwarowe w tekstach literackich Marii Danilewicz-Zielińskiej*, [w:] B. Czarnecka, J. Wolski (red.), *Aleksandrów – Londyn – Feijó. Maria Danilewicz-Zielińska – szkice – korespondencja – wspomnienia*, Biblioteka „Frazy”, Rzeszów 2007.

Żeromski S., *Snobizm i postęp oraz inne utwory publicystyczne*, wstęp i oprac. A. Lubaszewska, TAIWPN Universitas, Kraków 2003.

Piotr Zdzenicki

Instrumenty finansowania przedsięwzięć innowacyjnych

Instruments of financing innovative undertakings

Zarys treści: Instrumenty inżynierii finansowej, działające na podstawie systemu odnawialnego, stanowią atrakcyjne źródło finansowania przedsiębiorstw o charakterze innowacyjnym. Jednakże występująca na rynku luka kapitałowa, powodująca brak dostępności dla MŚP porcji kapitału rzędu 1 mln euro, jest przyczyną stagnacji w rozwoju małych przedsiębiorstw, działających lokalnie. Środkiem zaradczym jest tworzenie na bazie środków publicznych funduszy inwestujących relatywnie niewielkie porcje kapitału w formie nisko oprocentowanych kredytów czy w formie kapitału typu Venture, dostosowanego do potrzeb inwestycyjnych małych przedsiębiorstw, co stymuluje w ten sposób ich wzrost.

Słowa kluczowe: Venture Capital, luka kapitałowa, JEREMIE, Bank Gospodarstwa Krajowego, Krajowy Fundusz Kapitałowy, innowacje, MŚP.

Abstract: Financial engineering instruments operating on a basis of Renewable Energy Systems are an attractive source of financing the innovative enterprises. However, the equity gap occurring on market, causing the lack of availability of capital for SMEs at the level of 1 million euros, causes developmental stagnation of small enterprises operating locally. The remedy is to create funds which invest relatively small portions of capital in the form of low-interest loans on the basis of public resources, or in the form of capital Venture adapted to the investment needs of small businesses, thereby stimulating their growth.

Keywords: Venture Capital, equity gap, JEREMIE, BGK, The National Capital Fund, innovations, SMEs.

Wstęp

Przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym, charakteryzujące się z jednej strony wysoką potencjalną stopą zwrotu z inwestycji, z drugiej natomiast wysokim ryzykiem niepowodzenia, stanowią jeden z najwrażliwszych sektorów

ryнку, wymagających odpowiednich instrumentów inżynierii finansowej, które w największym stopniu odpowiadać będą ich potrzebom.

Najbardziej odpowiednim źródłem kapitału dla ww. przedsięwzięć wydają się być fundusze typu Venture Capital – fundusze zamknięte, które oferują przedsiębiorstwom, w szczególności innowacyjnym MŚP, dostęp do średnio- i długoterminowego kapitału inwestycyjnego, który nie ma charakteru dłużnego oraz wsparcie o charakterze merytorycznym w zamian za udziały w przedsiębiorstwie i możliwość wpływu na decyzje związane z jego bieżącym funkcjonowaniem, pozwalające na prawidłowe i efektywne wykorzystanie zainwestowanego kapitału¹.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż sam fakt istnienia odpowiedniego mechanizmu finansowego nie gwarantuje jego odpowiedniego wykorzystania przez uczestników rynku. Fundusze wykazują daleko posuniętą niechęć do rozdrabniania portfela inwestycyjnego, tj. inwestowania w małe przedsięwzięcia o stosunkowo niskim potencjale zwrotu zainwestowanego kapitału, preferując mniejszą ilość większych przedsięwzięć².

Powyzsza sytuacja powoduje, iż podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, również w Polsce – występuje problem luki kapitałowej, której efektem jest znaczne ograniczenie dostępności finansowania zewnętrznego o charakterze udziałowym³.

Ocena możliwości korzystania ze wsparcia funduszy podwyższonego ryzyka nie pozwala jednak na zakwalifikowanie ich do źródeł finansowania o szerokiej dostępności dla przedsiębiorstw (zwłaszcza wtedy, gdy wsparcie z funduszy skierowane jest nie do wszystkich przedsiębiorstw, ale do przedsiębiorstw znajdujących się w szczególnej sytuacji i prowadzących działalność w określonych branżach). Należy więc objąć analizą liczbę przedsiębiorstw znajdujących się na wczesnych etapach rozwoju i prowadzących działalność w branżach, które uznać można za innowacyjne i wiedzołonne.

Fundusze Venture Capital oraz finansowanie MŚP

Prywatni inwestorzy typu Business Angels (zazwyczaj właściciel lub członek zarządu przedsiębiorstwa o dużym doświadczeniu zawodowym oraz zgromadzonym kapitale, który inwestuje samodzielnie na okres kilku lat w udziały/akcje

1 P. Tamowicz, P. Rot, *Informator Fundusze Venture Capital w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002, s. 6.

2 J. Świdarska, *Quasi-Fundusze Venture Capital publiczne wsparcie innowacyjnych MŚP*, Difin, Warszawa 2008, s. 105.

3 Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach. Dz.U. UE.C.06.194.2 z dnia 18 sierpnia 2006 r.

małych i średnich przedsiębiorstw⁴) niewątpliwie w korzystny sposób wpływają na dostępność kapitału dla przedsiębiorstw, zarazem jednak trudno określić profil ich portfela inwestycyjnego jako składającego się w przeważającej większości z inwestycji pionierskich, wysoce ryzykownych i niepewnych. Oczywistym jest, że inwestor nie będzie chciał przeznaczyć znacznej ilości środków w przedsięwzięcie obciążone wysokim ryzykiem, tym bardziej że nie posiada żadnej gwarancji zwrotu zainwestowanych środków.

Komercyjny charakter funduszy Venture Capital, nastawienie na maksymalizację zysku oraz ograniczanie i tak już wysokiego ryzyka powoduje, że część przedsiębiorstw nie ma szans na uzyskanie oferowanego przez nie wsparcia. Powyższa sytuacja wynika z sytuacji, iż bardziej opłacalne jest zarządzanie jednym dużym przedsięwzięciem angażującym znaczne środki, niż większą ich liczbą, ale o mniejszej wartości. Podobnie inwestycja w przedsiębiorstwo o ugruntowanej pozycji na rynku jest mniej ryzykowna niż finansowanie nowatorskiego i niesprawdzonego jeszcze pomysłu. Powstała w ten sposób luka na rynku kapitałowym powinna być wykorzystywana przez fundusze o charakterze niekomercyjnym, tworzone za pomocą środków publicznych inwestujących w przedsięwzięcia, którymi ze względów wskazanych powyżej nie są zainteresowane fundusze komercyjne.

W związku z powyższym konieczne są działania podejmowane w celu zwiększenia dostępu do finansowania dla MŚP i likwidacji luki kapitałowej. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wsparcie o nieskoordynowanym charakterze może nie tylko nie przynieść zamierzonego rezultatu, lecz może także skutkować stagnacją rynku Venture Capital i prowadzić do jego destabilizacji.

Rozpatrując działania podejmowane w celu zwiększenia dostępności do finansowania dla innowacyjnych MŚP, wskazać można wsparcie pośrednie, polegające na tworzeniu przyjaznych regulacji prawnych dla funkcjonowania funduszy Venture Capital oraz wsparcie bezpośrednie, polegające na tworzeniu funduszy ze środków publicznych, bądź przekazywanie funkcjonującym funduszom środków w zarządzanie ze specjalnym przeznaczeniem inwestycyjnym.

Model zaangażowania środków publicznych – Krajowy Fundusz Kapitałowy

W ramach niniejszej publikacji przedstawione zostaną dwa – szczególnie istotne w ocenie autora – modele bezpośredniego zaangażowania środków publicz-

⁴ P. Tamowicz, *Business Angels pomocna dłoń kapitału*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 8.

nych w likwidację luki kapitałowej, celem zwiększenia dostępności MŚP do relatywnie niewielkich porcji kapitału.

Pierwszy model dotyczy przekazywania funduszom komercyjnym środków publicznych na ich funkcjonowanie, bądź tworzenie ich na bazie środków publicznych. Analizując instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kapitałem przeznaczonym dla funduszy Venture Capital, nie sposób pominąć Krajowego Funduszu Kapitałowego SA – instytucji szczególnie ważnej dla rozwoju rynku kapitału podwyższonego ryzyka w Polsce.

KFK SA został utworzony w dniu 1 lipca 2005 r. na podstawie Ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym⁵. Szczegółowe warunki udzielania wsparcia określa natomiast Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy⁶.

Celem działalności funduszu jest zwiększanie dostępności kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez wspieranie finansowe funduszy podwyższonego ryzyka inwestujących w polskie innowacyjne MŚP w celu ograniczenia zjawiska luki kapitałowej, polegającego na niskiej podaży kapitału Venture Capital w segmencie MŚP⁷.

KFK realizuje w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka projekt kluczowy pn. „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka” w ramach Działania 3.2. Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka III. Osi Priorytetowej: Kapitał dla innowacji. Całkowity wkład finansowy na realizację ww. projektu wynosi 646,83 mln PLN, z czego 549,81 mln PLN pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

KFK SA wybiera fundusze na podstawie przeprowadzanego otwartego konkursu ofert. Ogłoszenia o konkursie zamieszczane są na stronie internetowej funduszu, w prasie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z wytycznymi POIG.

Warunkiem utworzenia funduszu współfinansowanego przez KFK SA jest udział inwestorów prywatnych wnoszących do funduszu co najmniej 50% jego całkowitej kapitalizacji.

Okres funkcjonowania funduszy wynosi 10 lat. W szczególnych przypadkach może być przedłużony do 12 lat. Okres inwestycyjny wynosi 4 lata z możliwością przedłużenia dodatkowo o rok.

5 Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. z 2008 r. nr 57, poz. 491 z późn. zm.).

6 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy (Dz.U. z 2007 r. nr 115, poz. 796).

7 Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, art. 5.

Fundusze, w które inwestuje KFK SA, zazwyczaj tworzone są jako spółka komandytowo-akcyjna lub zamknięty fundusz inwestycyjny, przy czym siedziba funduszu powinna znajdować się na terytorium Polski.

Charakter działań podejmowanych przez KFK pozwala zaliczyć go do kategorii inwestorów pasywnych, sprawujących nadzór inwestorski poprzez udział w organie kontrolnym funduszu oraz Komitecie Inwestycyjnym⁸.

Warto podkreślić, iż Krajowy Fundusz Kapitałowy nie inwestuje bezpośrednio w przedsiębiorstwa, lecz w sposób pośredni poprzez wskazane powyżej fundusze, które – zgodnie z ideą Venture Capital – oprócz kapitału wnoszą również wiedzę i wsparcie merytoryczne.

W odniesieniu do funduszy aplikujących o środki z Krajowego Funduszu Kapitałowego wskazać można, iż KFK preferuje:

- jak najwyższą kapitalizację funduszu;
- doświadczoną i profesjonalną kadrę zarządzającą, posiadającą udokumentowane doświadczenie i sukcesy mierzone wygenerowaną stopą zwrotu dla inwestorów;
- fundusze o strategii rokującej wysoką stopę zwrotu z inwestycji;
- zarządzających, których doświadczenie jest zbieżne ze strategią inwestycyjną funduszu kapitałowego pod kątem zaplanowanej specjalizacji branżowej i znajomości specyfiki biznesowej rynku polskiego;
- zarządzających z odpowiednim potencjałem do realizacji strategii inwestycyjnej (tj. pozyskiwania, weryfikacji i realizacji projektów inwestycyjnych);
- zarządzających, którzy tworzą efektywny zespół;
- fundusze kapitałowe z optymalnym budżetem operacyjnym, czyli takim, który umożliwi efektywną realizację strategii inwestycyjnej;
- fundusze kapitałowe, których Minimalna Stopa Zwrotu Netto (hurdle rate) przekracza średnią rentowność 10-letnich hurtowych obligacji skarbowych;
- fundusze kapitałowe, których zarządzający wniosą wkłady na pokrycie kapitału zakładowego funduszu⁹.

8 <http://www.kfk.org.pl/jak-inwestujemy/polityka-inwestycyjna>

9 <http://www.kfk.org.pl/jak-inwestujemy/kryteria-oceny>

Drugi model – Inicjatywa JEREMIE

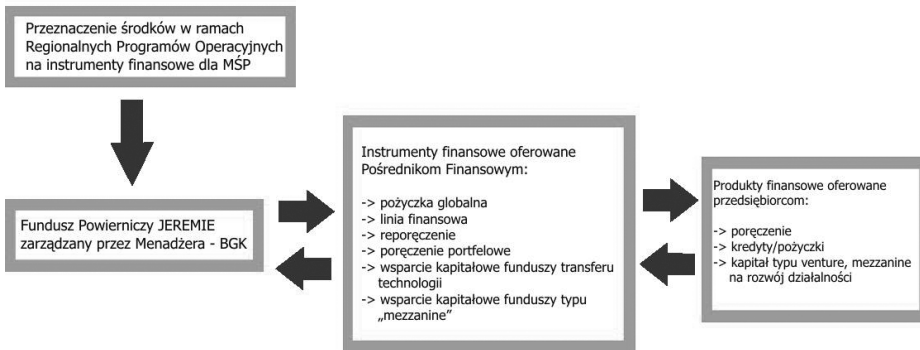
Poprawie dostępności do kapitału służą również działania realizowane w ramach drugiego modelu, tj. wsparcia oferowanego w ramach Inicjatywy JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises).

Idea inicjatywy oparta jest na mechanizmie, którego działanie nie nawiązuje bezzwrotnego wsparcia w formie dotacji, lecz skupia się na produktach odnawialnych (np. kredyty, pożyczki oraz poręczenia dla firm, a także inne instrumenty kapitałowe, w tym wsparcie typu Venture Capital)¹⁰.

Odnawialny charakter mechanizmów finansowych w ramach inicjatywy JEREMIE przejawia się w tym, że środki, które zostały wydatkowane, nie mają charakteru bezzwrotnej dotacji, lecz są wraz z niewielkim procentem zwracane do funduszu, a następnie ponownie inwestowane.

Poprzez przyjęcie struktury opisanej powyżej możliwe jest zabezpieczenie kapitału na finansowanie inwestycji realizowanych przez większą liczbę przedsiębiorstw z sektora MŚP, które dotychczas nie miały dostępu do komercyjnych źródeł finansowania, świadczonych np. przez banki ze względu na fakt, iż:

- rozpoczynają działalność (startup-y);
- nie posiadają historii kredytowej;
- nie posiadają zabezpieczeń o wystarczającej wartości.



Schemat 1. Struktura inicjatywy JEREMIE¹¹

Źródło: <http://www.bgk.com.pl/czym-jest-inicjatywa-jeremie>

¹⁰ <http://www.jeremie.com.pl/ogolnie/>

¹¹ <http://www.bgk.pl/czym-jest-inicjatywa-jeremie>

Na podstawie powyższego schematu wskazać można poszczególne etapy inicjatywy JEREMIE:

- przede wszystkim Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (IZ RPO) musi wyodrębnić pulę środków, które zostaną przeznaczone na wsparcie pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP;
- następnym etapem jest podjęcie przez Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi decyzji o wydatkowaniu ww. środków w formie mechanizmu JEREMIE;
- następnie wybierany jest menadżer funduszu i utworzony zostaje Fundusz Powierniczy (FP);
- kolejnym etapem jest uruchomienie przez Fundusz Powierniczy zwrotnego wsparcia dla Pośredników Finansowych, zgodnie z przyjętą Strategią Inwestycyjną;
- po otrzymaniu wsparcia Pośrednicy Finansowi uruchamiają z kolei zwrotne instrumenty finansowe skierowane do MŚP (kredyty, pożyczki, poręczenia kapitału typu Venture);
- środki zwrócone do FP przez Pośredników Finansowych są następnie ponownie wykorzystywane na wsparcie dla Pośredników Finansowych;
- gdy okres programowania zbliża się do końca, IZ RPO podejmują decyzję o wycofaniu środków z FP lub też o kontynuacji funkcjonowania FP w dotychczasowej lub zmienionej formie¹².

Niewątpliwą zaletą mechanizmu odnawialnego jest ukierunkowanie strumienia środków pieniężnych bezpośrednio na poprawę dostępu mikro i małych przedsiębiorstw do dobrych jakościowo, szeroko dystrybuowanych i dostosowanych do potrzeb MŚP, instrumentów finansowych oraz koncentracja na mikro i małych przedsiębiorstwach, znajdujących się we wczesnej fazie rozwoju, zazwyczaj wykluczonych w dostępie do finansowania zewnętrznego.

Efektom wdrożenia mechanizmu funkcjonującego na zasadach rotacji środków jest zwiększony dostęp do finansowania zewnętrznego MŚP, które z powodu braku historii kredytowej lub niewystarczającej ilości zabezpieczeń nie miałyby możliwości skorzystania z takiego finansowania, bądź ustalenie korzystniejszych warunków finansowania MŚP niż oferowane przez instytucje

12 Ibidem.

sektora bankowego, a także elastyczność oferowanego finansowania przejawiająca się np. dłuższą prolongatą lub okresem płatności dla nowo powstałych przedsiębiorstw¹³.

Podsumowanie

Doświadczenia funkcjonowania rynku Venture Capital wskazują, iż umiejętne stymulowanie funduszy może prowadzić bezpośrednio do szybkiego rozwoju gospodarki do tego stopnia, iż może powodować sytuacje skrajne, polegające na przewartościowaniu danego rodzaju inwestycji (tzw. bańka internetowa).

Bez wątpienia jednak fundusze podwyższonego ryzyka miały i powinny mieć wpływ na rozwój rynku w kierunku gospodarki innowacyjnej opierającej się na przedsiębiorstwach o dużym potencjale wzrostu.

Doświadczenia lat ubiegłych wskazują jednak na preferencje funduszy odbiegające od modelu, w którym główną rolę odgrywa innowacyjny, niesprawdzony pomysł. Fundusze inwestują w przedsięwzięcia sprawdzone, mniej dochodowe, lecz przede wszystkim mniej ryzykowne. Ponadto wykazują tendencję do nierozdrabniania portfela inwestycyjnego i skupiają się na mniejszej liczbie, lecz większych inwestycji, angażując mniejsze zasoby kadrowe. W efekcie małe i średnie przedsiębiorstwa pozbawione są dostępu do wartościowego źródła kapitału i nie mogą się rozwijać.

Z tego względu konieczne jest skierowanie wsparcia w sektory rynku podwyższonego ryzyka. Jednakże wsparcie to powinno być uzależnione od charakteru i wielkości funduszy, do których jest kierowane.

Duże fundusze działające na rynku krajowym czy europejskim – w ocenie autora – nie wymagają bezpośredniego wsparcia ze strony państwa, gdyż z natury nie są zainteresowane niewielkimi przedsięwzięciami. Jednocześnie wsparcie bezpośrednio mogłoby powodować znaczne zakłócenia konkurencji i w efekcie doprowadzić do destabilizacji rynku.

Z kolei małe fundusze działające na lokalnym rynku potrzebują bezpośredniego wsparcia ze strony państwa, w szczególności wsparcia kapitałowego, które uczyni atrakcyjnym inwestowanie w małe przedsięwzięcia oraz umożliwi funduszom realizowanie celów pozakomercyjnych.

W tym przypadku tworzenie uregulowań może mieć charakter jedynie pomocniczy, gdyż fundusze te wymagają realnego wsparcia o charakterze ekonomicznym, które otworzy nowe możliwości inwestowania.

Najbardziej wyraźną ingerencją państwa w sektor funduszy podwyższonego ryzyka jest przekazywanie kapitału publicznego funduszom mającym

13 Ibidem.

na celu wspieranie innowacyjności oraz przedsiębiorczości lokalnej. Jednocześnie gospodarowanie środkami publicznymi, przy braku zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontrolnych, stwarza ryzyko inwestowania ich bez zachowania należytej staranności, bądź dysponowania środkami na podstawie innych kryteriów, niż ekonomiczne czy rozwojowe.

Stąd konieczne jest z jednej strony poszanowanie dla kapitału pochodzącego ze źródeł publicznych, z drugiej zaś umiejętne inwestowanie w przedsięwzięcia posiadające znaczącą wartość dodaną w zakresie innowacji.

Bibliografia

<http://www.bgk.pl/>

<http://www.jeremie.com.pl>

<http://www.kfk.org.pl>

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy (Dz.U. z 2007 r. nr 115, poz. 796).

Świdarska J., *Quasi-Fundusze Venture Capital publiczne wsparcie innowacyjnych MŚP*, Difin, Warszawa 2008.

Tamowicz P., *Business Angels pomocna dłoń kapitału*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.

Tamowicz P., Rot P., *Informator Fundusze Venture Capital w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002.

Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. z 2008 r. nr 57, poz. 491 z późn. zm.).

Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach. Dz.U. UE.C.06.194.2 z dnia 18 sierpnia 2006 r.

Informacje o autorach

Karolina Charycka – doktorantka Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania w Katedrze Zarządzania Przedsiębiorstwem Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jest pracownikiem Agencji Nauki i Innowacyjności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Interesuje się tematyką innowacyjności, szczególnie w ujęciu regionalnym oraz wsparciem jednostek naukowych ze środków unijnych. Posiada doświadczenie w zakresie programowania funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zakres zainteresowań obejmuje również interakcje pomiędzy przemysłem, nauką oraz władzą interesariuszy innowacyjnej polityki regionu.

Wiesława Gierańczyk – doktor nauk o Ziemi, absolwentka geografii na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, wieloletni pracownik naukowy, obecnie kierownik Referatu Analiz i Badań Regionalnych w Kujawsko-Pomorskim Ośrodku Badań Regionalnych w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy. Ukończyła studia podyplomowe w zakresie zarządzania finansami i marketingu oraz metod analizy i prezentacji danych statystycznych. Autorka i współautorka oraz recenzentka kilkudziesięciu artykułów naukowych publikowanych w czasopiśmie krajowych i zagranicznych. Główne obszary jej zainteresowań badawczych to: innowacyjność, geografia przemysłu, rozwój regionalny.

Jolanta Konkel – doktor nauk ekonomicznych, absolwentka UMK w Toruniu, samorządowiec, wykładowca, laureatka nagrody Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, autorka wielu publikacji. Zajmuje się funduszami europejskimi. Jest wykonawczynią i współautorką szeregu badań i analiz, strategii rozwoju i innowacji województwa kujawsko-pomorskiego oraz opracowań dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej regionu wraz z systemem monitoringu. Od 15 lat pracuje w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu, w tym od 2009 r. w Biurze Ewaluacji Departamencie Rozwoju Regionalnego. W dziedzinie ewaluacji zajmuje się zlecaniem badań na zewnątrz, współpracą z wykonawcami i nadzorem nad ich realizacją. Prowadzi wewnętrzne badania ewaluacyjne RPO WK-P. Specjalizuje się w badaniach procesu programowania i wdrażania programów regionalnych.

Adam Paweł Olechowski – doktoryzował się na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym i energetycznym. Jest adiunktem Kolegium Jagiellońskiego Toruńskiej Szkoły Wyższej. Ma w swoim dorobku liczne publikacje zamieszczone zarówno w opracowaniach o charakterze naukowym, jak i w czasopismach.

Edyta Monika Płaskonka-Pruszek – doktor nauk ekonomicznych, specjalizacja: ekonomika kultury. Od 2007 r. pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu w zakresie planowania strategicznego, zarządzania funduszami unijnymi oraz programowania rozwoju. Jako pracownik naukowy współpracuje z Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy. Autorka artykułów naukowych z zakresu przemysłów kultury/kreatywnych i rozwoju regionalnego. Główne obszary jej zainteresowań: ekonomika kultury, nowa ekonomia instytucjonalna, teoria gier, rozwój regionalny.

Andrzej Potoczek – doktor, pracownik Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, Naczelnik Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego, pracownik naukowo-dydaktyczny Wyższej Szkoły Gospodarki, ekspert w zakresie funduszy strukturalnych i polityki regionalnej. Zajmuje się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego, jest autorem szeregu publikacji dotyczących zarządzania rozwojem, organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, zarządzania publicznego. Członek Prezydium Rady – European Education and Accreditation Program – European Advisor ©KFE, członek Zarządu WTN.

Maciej Ryczkowski – kierownik Referatu Metodologii Badań Rynku Pracy w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy oraz asystent w Katedrze Ekonomii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalista w zakresie polityki pieniężnej i rynku pracy.

Jan Stachowski – doktor, specjalista w zakresie planowania strategicznego i zarządzania operacyjnego rozwojem społeczno-gospodarczym. Autor i współautor wielu projektów dokumentów polityki rozwoju sporządzanych dla władz samorządowych wszystkich szczebli. Zatrudniony jako doradca w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Jerzy Stępień – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Nauczyciel akademicki w Katedrze Nauk Społecznych na Wydziale Ekonomiczno-Społecznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Autor i redaktor licznych prac i artykułów dotyczących socjologiczno-politologicznych zagadnień rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zarządzania lokalną polityką społeczną.

Adam Strzelecki – doktor nauk prawnych, wykładowca Kolegium Jagiellońskiego Toruńskiej Szkoły Wyższej. Autor licznych publikacji z zakresu prawa finansowego, bankowego i administracyjnego.

Małgorzata Wiśniewska – doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i studiów podyplomowych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracownik samorządowy.

Adam Wróbel – doktor nauk humanistycznych, profesor nadzwyczajny WSHE, kierownik Studium Języka Polskiego i Kultury. Działalność naukowo-badawcza dotyczy dziedzictwa kulturowego: języka, literatury, nazewnictwa w regionie Kujaw, pogranicza kujawsko-wielkopolskiego, ziemi dobrzyńskiej, ziemi chełmińskiej oraz literatury emigracyjnej. Opublikował wiele rozpraw naukowych w uczelnianych, ogólnopolskich i sławistycznych wydawnictwach naukowych z zakresu filologii polskiej i słowiańskiej oraz edukacji.

Piotr Zdzienicki – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w zakresie zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu funduszy strukturalnych w Polsce, wsparciem sektora MŚP, rozwojem innowacyjności w gospodarce krajowej w kontekście instrumentów wsparcia. Pracownik Departamentu ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.

