

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa**

***Polska gospodarka  
pierwszej dekady XXI wieku***

pod redakcją  
dra Marka Reichela

Nowy Sącz 2009

### **Komitet Redakcyjny**

Zdzisława Załona – przewodnicząca, Jarosław Frączek, Ryszard Gajdosz,  
Wojciech Kudyba, Monika Madej-Cetnarowska, Leszek Rudnicki

### **Redaktor Naczelny**

doc dr. Zdzisława Załona

### **Sekretarz Redakcji**

Katarzyna Górowska

### **Redaktor Wydania**

dr Marek Reichel

### **Redakcja Techniczna**

Tamara Bolanowska

### **Recenzent**

prof. dr hab. Kazimierz Górka

Wydano za zgodą JM Rektora PWSZ w Nowym Sączu,  
prof. dra hab. inż. Zbigniewa Ślipka

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za poprawność językową tekstu

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Nowy Sącz 2009

ISBN 978-83-60822-82-1

### **Adres Redakcji**

Nowy Sącz 33-300, ul. Staszica 1  
tel. 0184434545, e-mail: briw@pwsz-ns.edu.pl

### **Wydawca**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu  
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz  
tel. 0184434545, e-mail: briw@pwsz-ns.edu.pl

### **Współwydawca**

NOVA SANDEC, ul. Lwowska 143  
tel. 0185474545, e-mail: biuro@novasandec.p

## SPIS TREŚCI

Słowo od Redaktora .....	5
--------------------------	---

### CZEŚĆ I ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY POLSKI SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF POLAND

Marek REICHEL	
Rozwój regionów w Polsce w I dekadzie XXI wieku.....	11
<i>Regional development of Poland in the 1<sup>st</sup> decade of the 21<sup>st</sup> century</i>	
Iwona GAWRON, Honorata TRZCIŃSKA	
System opieki zdrowotnej w Polsce – wybrane aspekty .....	27
<i>Healthcare system in Poland – chosen aspects</i>	
Witold NIEMIEC, Sylwia SADOWSKA	
Wpływ zmian ustrojowo-społecznych na regulację prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 1989-2009 .....	48
<i>The influence of constitutional and social changes upon the regulation of environment protection law in Poland in the years 1989-2009</i>	
ROGOWSKI Robert	
Finansowanie ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 2001-2007 .....	64
<i>Funding social insurance in Poland in the years 2001-2007</i>	
Halina RECHUL	
Szkoły publiczne i niepubliczne w polskim systemie oświaty .....	77
<i>Public and non-public schools in the Polish education system</i>	

### CZEŚĆ II ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MAŁOPOLSKIE PROVINCE

Judyta WITOWSKA, Monika MAKOWIECKA	
Główne tendencje przemian w strukturze podmiotów gospodarczych województwa małopolskiego i ich wpływ na poziom zatrudnienia w latach 2003-2007 .....	95
<i>The main trends in the economic subjects structure transformations of the Małopolskie province and their influence upon the level of employment in the years 2003-2007</i>	
Monika MUSIAŁ-MALAGO'	
Sytuacja społeczno-gospodarcza Krakowa na tle miast wojewódzkich .....	109
<i>Socio-economic condition of Kraków as compared to other province capital cities</i>	
Agata NIEMCZYK, Tomasz ZACŁONA	
Funkcja turystyczna wybranych regionów województwa małopolskiego .....	124
<i>Tourist function of the chosen regions in the Małopolskie province</i>	

Alicja BONARSKA-TREIT, Halina RECHUL	
Nakłady finansowe na rozwój dróg krajowych i wojewódzkich w Małopolsce w latach 2000-2007 .....	138
<i>Expenditures for state and province roads development in the Małopolskie province (2000-2007)</i>	

Piotr LITYŃSKI	
Wykorzystanie wyników ewaluacji programów publicznych na przykładzie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MROP) .....	149
<i>Using the outcomes of public programmes evaluation on the basis of the Małopolska Regional Operational Programme (MROP)</i>	

**CZĘŚĆ III**  
**TEORIA I PRAKTYKA ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ**  
**THEORY AND PRACTICE OF ECONOMY MANAGEMENT**

Bogusz MIKUŁA	
Transfer wiedzy w organizacji i jego uwarunkowania.....	170
<i>Knowledge transfer and its conditioning in an organisation</i>	

Leszek RUDNICKI	
Wpływ produktu turystycznego na zachowania rynkowe konsumentów .....	182
<i>The influence of a tourist product on consumers' market behaviours</i>	

Jolanta JUZA	
Czynniki ekonomiczne kształtujące poziom depozytów banku komercyjnego.....	192
<i>Economic factors shaping the level of a commercial bank deposits</i>	

Krzysztof MACHACZKA	
Cykl zarządzania jako narzędzie kształtowania strategii organizacyjnej rozwoju sektora komunalnego.....	204
<i>Management cycle as a tool to shape the municipal sector organisation strategy</i>	

Józef WOJNAROWSKI	
Zarządzanie cenami usług turystyczno-hotelarskich. Wybrane problemy.....	224
<i>Management of the services prices in touristic and hotel companies. Chosen problems</i>	

## Słowo od Redaktora

W ostatniej dekadzie gospodarka Polski przeszła ogromne przeobrażenia, wśród których wymienić należy przede wszystkim wdrażanie czterech niezwykle ważnych reform: szkolnictwa, ubezpieczeń społecznych, administracji i służby zdrowia. Nie bez znaczenia dla rozwoju gospodarczego kraju było także przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej, a wcześniej – przeobrażenia, jakie dokonały się w okresie przedakcesyjnym.

Na publikację składa się piętnastu artykułów, których Autorami są pracownicy naukowo-dydaktyczni Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Ich różnorodne zainteresowania naukowe pozwalają spojrzeć na polską gospodarkę ostatniej dekady w bardzo szeroki sposób. Tematyka zamieszczonych tu tekstów dotyczy zatem wielu aspektów rozwoju gospodarczego Polski w omawianym okresie. Z tego też względu całość publikacji podzielono na trzy części: „Rozwój społeczno-gospodarczy Polski”, „Rozwój społeczno-gospodarczy województwa małopolskiego” oraz „Teoria i praktyka zarządzania gospodarką”.

Pierwsza część książki obejmuje pięć artykułów, które rozpoczyna tekst traktujący o rozwoju polskich regionów. Marek Reichel już we wstępie zwraca uwagę na dwie ważne kwestie: po pierwsze – na stosunkowo niski potencjał rozwojowy polskich województw, co w konsekwencji przekłada się na rozwój całego kraju, a po drugie – wzrastający poziom zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym. Artykuł podejmuje próbę oceny rozwoju regionów w Polsce w latach 1999-2007. Zastosowana w nim metoda badawcza zakłada wyliczenie syntetycznych wskaźników rozwoju na podstawie bogatego zestawu cech statystycznych. Rozwój zdefiniowany został tutaj jako zbiór ośmiu komponentów składowych, tj. Demografii, kapitału ludzkiego i rynku pracy; Potencjału przemysłowego, Rolnictwa; Infrastruktury technicznej; Warunków życia; Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej; Oświaty i wychowania oraz Stanu i ochrony środowiska naturalnego. Uzyskane dzięki analizie wyniki pozwoliły na szczegółowe zobrazowanie poziomu i dynamiki rozwoju polskich województw w badanym okresie w oparciu o liczne zestawienia tabelaryczne oraz graficzne.

Drugi artykuł – autorstwa Iwony Gawron i Honoraty Trzecińskiej – dotyczy funkcjonującego w Polsce modelu systemu opieki zdrowotnej. Ostatnia dekada przyniosła w konstrukcji tego systemu istotne zmiany. Tematyka opracowania oscyluje wokół kilku szczególnie ważnych kwestii, czyli struktury systemu, zasad jego finansowania, jakości

świadczenia usług w sektorze medycznym oraz trudności w funkcjonowaniu systemu. Poruszone w tym tekście zagadnienia nie mają wydźwięku optymistycznego, gdyż Polska od lat posiada stosunkowo słaby system opieki zdrowotnej w stosunku do innych, wysoko rozwiniętych krajów UE. Główną tego przyczyną jest niski poziom finansowania lub nieefektywna organizacja, co przekłada się niestety na dostępność usług medycznych i ich jakość.

Twórcami kolejnej publikacji są Sylwia Sadowska i Witold Niemiec. Tekst ten podejmuje tematykę regulacji prawa w zakresie ochrony środowiska w Polsce – jest próbą przybliżenia czytelnikowi zmian, jakie dokonały się w tym obszarze na przestrzeni lat 1989-2009. Autorzy zwracają tu uwagę, że gospodarka rynkowa nie zapewnia skutecznej ochrony środowiska na bazie własnych mechanizmów działania, dlatego konieczność chronienia środowiska naturalnego wynika z regulacji prawa publicznego, prywatnego, a także aktywności społecznej. Postęp w tym zakresie nastąpił w okresie przygotowawczym – przed przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej. Perspektywa członkostwa w UE stała się niewątpliwie impulsem dla gruntownej przebudowy funkcjonującego prawa w zakresie ochrony środowiska, lecz po akcesji problem podnoszenia świadomości ekologicznej Polaków wciąż jest aktualny.

Tematyką czwartego artykułu jest finansowanie ubezpieczeń społecznych w Polsce, co Robert Rogowski analizuje na przykładzie lat 2001-2007. Rozwiązania w zakresie ubezpieczeń społecznych to kolejny, po systemie zdrowotnym, istotny problem w Polsce. Funkcjonujący obecnie model systemu ubezpieczeń społecznych został ukształtowany przed dekadą, dlatego opracowanie to podejmuje próbę oceny jego efektywności za okres pierwszych lat istnienia.

Kwestię reformy oświaty, która została przeprowadzona przed dziesięcioma laty, zaprezentowała Halina Rechul, autorka piątego artykułu. Choć nawiązuje ona w celach porównawczych do rozwiązań poprzedniego modelu (sprzed 1999), to głównie koncentruje się na funkcjonującym obecnie modelu oświaty. Artykuł przybliży czytelnikowi rozwiązania w zakresie szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego. Za niezwykle interesujące wątki zaprezentowane w nim należy uznać: po pierwsze – szczegółowe omówienie rozwiązań w zakresie finansowania systemu oświaty, a po drugie – analizę porównawczą szkolnictwa publicznego i niepublicznego w Polsce.

Druga część *Polskiej gospodarki pierwszej dekady XXI wieku* koncentruje się na rozwoju społeczno-gospodarczym województwa małopolskiego, a składają na nią cztery artykuły. Tematykę przemian w strukturze podmiotów gospodarczych Małopolski

zaprezentowano w opracowaniu Judyty Witowskiej i Moniki Makowieckiej. Analiza ta została poszerzona o badanie poziomu zatrudnienia, a związku pomiędzy dwoma badanymi wielkościami ujęto w latach 2003-2007. Wynika z niej m.in., że przedsiębiorstwa prywatne stały się podstawowym elementem systemu gospodarczego województwa i dominują w strukturze podmiotowej gospodarki. W badanych latach systematycznie powiększała się liczba tworzonych przez nie miejsc pracy, a ponadto wzrastał ich udział w produkcji gospodarki regionu. Widać zatem, że rozwijający się dynamicznie sektor prywatny wywiera znaczący wpływ na tempo rozwoju gospodarczego województwa małopolskiego.

Kolejny, siódmy, artykuł podejmuje próbę oceny sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa na tle innych miast wojewódzkich w Polsce. Monika Musiał-Malago', w oparciu o bardzo bogaty zestaw cech statystycznych, podjęła się tej oceny za 2007 rok. Badaniu poddała tu: zasoby społeczne, strukturę rynku pracy, potencjał gospodarczy, efektywność gospodarczą przedsiębiorstw, zasoby mieszkaniowe, zaplecze turystyczne, dochody i wydatki, a także infrastrukturę społeczną oraz techniczną. Na podstawie przeprowadzonej analizy można wskazać, że Kraków jest miastem niewątpliwie atrakcyjnym oraz konkurencyjnym, czego zasługą jest przede wszystkim jego potencjał gospodarczy i infrastrukturalny, który wpływa na zwiększenie konkurencyjności Krakowa zwłaszcza z punktu widzenia inwestorów. Na uwagę zasługuje szczególnie dobra sytuacja miasta na rynku pracy (jeden z głównych atutów Krakowa), co ma niebagatelne znaczenie dla jego mieszkańców.

Badania funkcji turystycznej wybranych obszarów województwa małopolskiego podjęli się autorzy następnego opracowania – Agata Niemczyk i Tomasz Załona, którzy dokonali w nim próby oceny rozwoju funkcji turystycznej powiatu nowosądeckiego, nowotarskiego, gorlickiego oraz miasta Nowego Sącza – obszarów, w których turystyka stanowi istotną, a niekiedy dominującą formę działalności gospodarczej. Analizę przeprowadzono dla lat 2004-2007, a wynika z nich, że wśród badanych jednostek terytorialnych najlepiej rozwiniętą funkcję turystyczną osiągnął powiat nowosądecki. Optymistyczny jest fakt, że ekstrapolacja funkcji trendu obliczonej syntetycznej dla każdej z badanych jednostek wskazuje wzrost ich funkcji turystycznych. Jak zauważają Autorzy – przesądzają o tym takie okoliczności jak: dobre położenie geograficzne, konkurencyjne ceny, relatywnie wysoki standard usług, różnorodna oferta turystyczna.

Opracowanie Alicji Bonarskiej-Treit i Haliny Rechul koncentruje się na analizie finansowych aspektów rozwoju infrastruktury drogowej województwa małopolskiego w latach 2000-2007. Bez wątplenia dobry stan tej infrastruktury przekłada się na rozwój gospodarczy regionu, gdyż pozwala na obniżenie kosztów transportu, zmniejszenie ryzyka

nieterminowych dostaw czy ułatwienie dogodnych kontaktów z kontrahentami. Rozwinięta sieć wysokiej jakości dróg podnosi dostępność komunikacyjną regionu – tak istotnej z punktu widzenia budowy jego konkurencyjności, a tym samym intensywniejszego rozwoju turystyki. Autorki zwracają uwagę, że infrastruktura drogowa w Polsce niestety nie jest wystarczająco rozwinięta, a główne jej słabości to brak autostrad oraz zły stan techniczny dróg. Na tym tle jednak prezentowane analizy planów rozbudowy dróg w Małopolsce dostarczają nieco optymizmu.

Problematyka ewaluacji to temat kolejnego artykułu, w którym Piotr Lityński podjął się omówienia wyników ewaluacji Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO). Autor zwraca uwagę, że znaczenie ewaluacji w ostatnich latach wzrasta, a jej niekwestionowaną zaletą jest to, iż dostarcza ona organizacjom i jednostkom wsparcia w osiąganiu założonych celów, budowaniu efektywnych programów rozwojowych, właściwym planowaniu alokacji zasobów. Patrząc z punktu widzenia mieszkańców, odgrywa ważną rolę w dostarczaniu informacji obywatelom na temat skuteczności, efektywności oraz oddziaływania polityki i programów publicznych. W przypadku ewaluacji MRPO można właśnie zauważyć pozytywne aspekty jej przeprowadzenia. Z podsumowania prowadzonych analiz wynika, że badania ewaluacyjne MRPO wzmocniły procesu planowania i zarządzania rozwojem województwa małopolskiego poprzez identyfikację obszarów MRPO, które wymagały poprawy. Usprawnienie programu oznaczało tu zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla planowanej interwencji poprzez: zweryfikowanie jego spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów, a także poprawienia procedury oraz procesu wdrażania programu.

Trzecia część publikacji zawiera pięć artykułów, których tematyka nawiązuje do teorii i praktyki zarządzania gospodarką. Pierwszy z nich – Bogusza Mikuły – przybliży czytelnikowi tematykę związaną z transferem wiedzy w organizacji. Zagadnienie to ma współcześnie wielkie znaczenie. Jak podaje Autor – poprawny transfer wiedzy tworzonej w otoczeniu i sprawne jej rozprowadzenie wewnątrz organizacji w celu wykorzystania są szczególnie istotne w sytuacji, gdy Polska klasyfikowana jest wśród krajów UE na jednym z końcowych miejsc pod względem innowacyjności.

O wpływie produktu turystycznego na zachowania rynkowe konsumentów traktuje opracowanie Leszka Rudnickiego. Autor zwraca tu uwagę, że doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, iż problemem jest nie tylko wyprodukowanie towaru, ale także jego sprzedaż na nasyconym, konkurencyjnym rynku. Utrzymanie się przedsiębiorstwa na rynku wymaga nie tylko odpowiedniego kształtowania oferty, lecz również zbudowania



odpowiedniego systemu komunikowania się z nabywcami. Niezwykle istotne jest pozyskanie informacji o oczekiwaniach nabywców oraz przyczynach niezadowolenia z zakupionych produktów.

Kolejne opracowanie poświęcono charakterystyce czynników ekonomicznych kształtujących poziom depozytów banków komercyjnych. Jolanta Juza dokonała w nim analizy wpływu czynników makroekonomicznych na wielkość pozyskiwanych przez banki depozytów, a więc źródeł finansowania ich działalności. Wśród tych czynników wzięto pod uwagę: stopę bezrobocia, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, PKB, inflację i poziom podstawowych stóp procentowych NBP, a prowadzone badania dotyczą głównie lat 1999-2007.

Tekst Krzysztofa Machaczki charakteryzuje cykl zarządzania jako narzędzie kształtowania strategii organizacyjnej rozwoju sektora komunalnego. Autor zwraca uwagę na krytyczne oceny skutków reform w administracji publicznej w Polsce, szczególnie w zakresie gospodarki komunalnej. W obliczu tych ocen niewątpliwie zasadny staje się umiejętny dobór i kreowanie odpowiedniego modelu świadczenia usług komunalnych oraz struktury sektora komunalnego w Polsce.

Publikację zamyka artykuł Józefa Wojnarowskiego. Prowadzone rozważania Autor koncentruje w nim na odpowiednim zarządzaniu cenami jako instrumencie powodzenia przedsiębiorstw działających w sektorze turystyki. Jest sprawą oczywistą, że ceny wywierają główny wpływ na decyzje dotyczące zakupu produktów, a ich wysokość działa pozytywnie lub negatywnie na wielkość popytu. Wymowne w kontekście prowadzonych rozważań są prezentowane w opracowaniu przykłady.

Tematyka zamieszczonych w *Polskiej gospodarce pierwszej dekady XXI wieku* artykułów jest zróżnicowana i dotyka wielu aspektów rozwoju gospodarczego Polski ostatnich dziesięciu lat. Z tego też względu publikacja ta może stać się niezwykle ciekawą i cenną lekturą dla wszystkich tych czytelników, którym bliskie są zagadnienia transformacji gospodarczej dokonującej się w naszym kraju w przeciągu pierwszego dziesięciolecia XXI wieku.

dr Marek Reichel

**CZEŚĆ I**

**ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY POLSKI**

## **ROZWÓJ REGIONÓW W POLSCE W I DEKADZIE XXI WIEKU**

### **Wstęp**

Rozwój polskich województw samorządowych, od chwili ich powstania w 1999 roku, traktowany jest priorytetowo. Mimo tego można wskazać, że ich potencjał rozwojowy jest stosunkowo niski, co niewątpliwie przekłada się na rozwój całego kraju. Zaznaczyć należy, iż problem ten podnoszony jest w wielu opracowaniach. Zwraca się w nich uwagę, iż cechą charakterystyczną procesu rozwoju społeczno-gospodarczego jest jego zróżnicowanie w układzie regionalnym. Wzrastający poziom zróżnicowania rozwoju poszczególnych regionów stał się niewątpliwie istotnym problemem współczesnej gospodarki. Znaczne zróżnicowanie w poziomie dochodów i warunkach życia przesądza o podziale na regiony dynamicznego rozwoju i regiony opóźnione w rozwoju. Sytuacja ta nie sprzyja procesowi rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, staje się wręcz jedną z jego głównych barier. Problematyka zmniejszania tych dysproporcji, szczególnie przez sterowanie procesem rozwoju w ramach polityki regionalnej i poszukiwania nowych czynników rozwoju zapewniających konwergencję regionalną, stała się bardzo ważnym nurtem współczesnych badań<sup>1</sup>.

Artykuł podejmuje próbę oceny rozwoju regionów w Polsce w układzie dynamicznym, tj. za lata 1999-2007. Rok 1999 był pierwszym rokiem funkcjonowania nowych 16 województw, natomiast dane z 2007 roku były ostatnie, jakie udało się uzyskać w momencie przystąpienia do badań.

### **Założenia badawcze**

Przyjęta metodologia badań zakłada w pierwszej kolejności wyznaczenie komponentów, które w najlepszy sposób odzwierciedlają badane zjawisko. W ramach tak wyselekcjonowanych komponentów będzie się grupować wskaźniki statystyczne, które w istotny sposób opisują dany komponent. Ilość wskaźników statystycznych ograniczona jest w dużej mierze, po pierwsze – ich dostępnością, a po drugie – możliwością ich porównywania w przyjętym okresie badawczym, tzn. w latach 1999-2007.

W ramach tak wybranych wskaźników statystycznych dokonano eliminacji tych spośród nich, które są silnie ze sobą skorelowane. Wykorzystano w tym celu metodę

---

<sup>1</sup> P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, s. 11.

dendrytu. Pozwala ona na zakwalifikowanie do dalszych badań jedynie tych wskaźników, które cechują się najwyższą wartością informacyjną. Postępowanie takie umożliwia więc wyeliminowanie wskaźniki, których przydatność do dalszych badań byłaby zbędna ze względu na powtarzalność informacji. Ponadto wymóg relatywnie niskiego skorelowania cech dyktowany jest wymogami stosowanej dalej metody badań (odległość „Euklidesowa” w wielowymiarowych przestrzeniach ortogonalnych).

W trakcie prowadzenia badań, w wyniku analiz macierzy korelacji, przyjęto jako optymalną wartość krytycznego współczynnika korelacji  $r_k=0,700^2$ .

Wyznaczone wskaźniki diagnostyczne umożliwiają przejście do dalszego etapu badań sprowadzającego się do wyznaczenia w ramach każdego z komponentów taksonomicznego wskaźnika rozwoju.

Wyznaczenie taksonomicznego wskaźnika rozwoju opiera się na konstrukcji abstrakcyjnego obiektu  $P_0$ , nazywanego wzorcem rozwoju (w szczególności może nim być obiekt realny)<sup>3</sup>.

Uzyskane cechy diagnostyczne zostają w pierwszej kolejności poddane standaryzacji. Ma ona na celu sprowadzenie różniących się wartości różnych cech do wielkości porównywalnych niezbędnych do dalszych obliczeń. Standaryzację cech przeprowadzono przy wykorzystaniu tzw. formuły zero-jedynkowej uwzględniającej średnią arytmetyczną oraz odchylenie standardowe zbioru wartości standaryzowanej cechy.

$$Z_{ik} = \frac{x_{ik} - \bar{x}_k}{S_k}$$

gdzie:

$Z_{ik}$  – standaryzowana wartość cechy k w jednostce i

$x_{ik}$  – bezwzględna wartość cechy k w jednostce i

$\bar{x}_k$  – średnia arytmetyczna cechy k

$S_k$  – odchylenie standardowe cechy k

Kolejny etap to określenie charakterystyk uwzględnianych zmiennych. Wyróżniono więc spośród nich stymulanty i destymulanty rozwoju. Określenie tych dwóch podzbiorów było warunkiem umożliwiającym zastosowanie metody wzorca rozwoju – pozwalającym na hierarchiczną klasyfikację województw Polski.

---

<sup>2</sup> Wprowadzenie krytycznej wartości współczynnika korelacji umożliwiło wyselekcjonowanie cech diagnostycznych przydatnych w dalszej części badania spośród wstępnie zaproponowanych cech statystycznych.

<sup>3</sup> *Metody oceny rozwoju regionalnego*, pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006, s. 166.

Wzorec został zdefiniowany jako obiekt charakteryzujący się najwyższymi wartościami dla stymulant i najniższymi dla destymulant.

$$Z_{ok} = \begin{cases} \max\{Z_{ik}\} & - \text{gdy } x_k \text{ jest stymulantą} \\ i & \\ \min\{Z_{ik}\} & - \text{gdy } x_k \text{ jest destymulantą} \end{cases}$$

Odległość pomiędzy poszczególnymi jednostkami a obiektem  $P_0$  (wzorcem), oznaczoną jako  $C_{io}$  oblicza się według wzoru:

$$C_{io} = \sqrt{\sum_{k=1}^k (Z_{ik} - Z_{ok})^2} \quad (i=1, 2, 3, \dots, N)$$

gdzie:

$Z_{ik}, Z_{ok}$  – standaryzowana wartość k-tej cechy w i-tym regionie

Utworzona zmienna  $C_{io}$  powinna być unormowana. Konstruuje się w tym celu tzw. względny taksonomiczny miernik rozwoju, który oblicza się z relacji:

$$d_i = 1 - \frac{C_{io}}{c_o} \quad (i=1,2,3,\dots,N)$$

gdzie  $c_o = \bar{c} + 2S_o$

$\bar{c}_o, S_o$  - odpowiednio średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe ciągu  $\{c_{io}\}$  ( $i=1,2,3,\dots,n$ )

przy czym:

$$\bar{c}_o = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N c_{io}$$

oraz

$$S_o = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (c_{io} - \bar{c}_o)^2}$$

Otrzymana w wyniku obliczeń syntetyczna miara rozwoju  $D_i$  przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1. Górna jego granica wynosi 1, natomiast prawdopodobieństwo, że będzie ona mniejsza od 0 jest niewielkie, zatem im wartość miary  $D_i$  jest bliższa 1 tym dany obiekt jest mniej oddalony od wzorca i charakteryzuje się wyższym poziomem rozwoju.

Wyznaczone dla poszczególnych komponentów wskaźniki syntetyczne (wskaźniki cząstkowe) były pomocne przy obliczeniu wskaźnika rozwoju (wskaźnik całościowy). Wskaźnik całościowy obliczono jako średnią arytmetyczną wskaźników cząstkowych.

Przypomnieć należy, że wybór cech określających poziom rozwoju badanych regionów determinowany był w znacznej mierze dostępnością danych w przekroju województw oraz porównywalnością danych w czasie. Porównywalność tych danych jest

o tyle istotna, iż badanie rozwoju województw będzie prowadzone na obiektookresach. Dlatego przyjęte do badań województw cechy statystyczne zestawiono dla lat 1999-2007.

Istota obiektookresów sprowadza się do ujęcia danych statystycznych w postaci kostki danych, w której oś X przedstawia wymiar obiektów, oś Y wymiar zmiennych, a oś T wymiar czasu. Dowolna liczba w kostce danych jest oznaczona przez  $x_{ij}^t$ , gdzie:

- i – obiekty (dla rozważań w niniejszym punkcie  $i=1, 2, \dots, 16$ ),
- j – zmienne ( $j=1, 2, \dots, k$ ; k-liczba cech w komponencie),
- t – moment obserwacji ( $t=1, 2, \dots, 9$ ).

Jest to więc wartość j-tej w i-tym obiekcie w t-tym momencie. Macierz obserwacji jest macierzą blokową o postaci:  $X=[X^{(1)} \ X^{(9)}]$ , gdzie:

- $X^{(1)}$  – macierz obserwacji z roku 1999,
- $X^{(9)}$  – macierz obserwacji z roku 2007.

Warto zwrócić uwagę, że podczas standaryzacji zmiennych posłużono się średnią arytmetyczną i odchyleniem standardowym obliczonymi jednorazowo dla całego okresu badania (średnią arytmetyczną dla każdej zmiennej obliczono jako średnią krajową z dziewięciu lat, a odchylenie standardowe biorąc pod uwagę średnią z dziewięciu lat i wartości zmiennej dla 16 województw w dziewięciu okresach). Operacja taka jest wymagana dla zapewnienia porównywalności danych w czasie<sup>4</sup>.

## Wyniki badań

Pierwszym etapem badań wg założonej metodologii było wyznaczenie komponentów reprezentujących różne aspekty (przejawy) rozwoju województw. Należą do nich:

- 1) Demografia, kapitał ludzki, rynek pracy,
- 2) Potencjał przemysłowy,
- 3) Rolnictwo,
- 4) Infrastruktura techniczna,
- 5) Warunki życia,
- 6) Ochrona zdrowia i opieka społeczna,
- 7) Oświata i wychowanie,
- 8) Stan i ochrona środowiska naturalnego.

Wykaz cech przyjętych w ramach poszczególnych komponentów przedstawia tab. 1.

---

<sup>4</sup> *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, pod red. A. Zeliasia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000, s. 98.

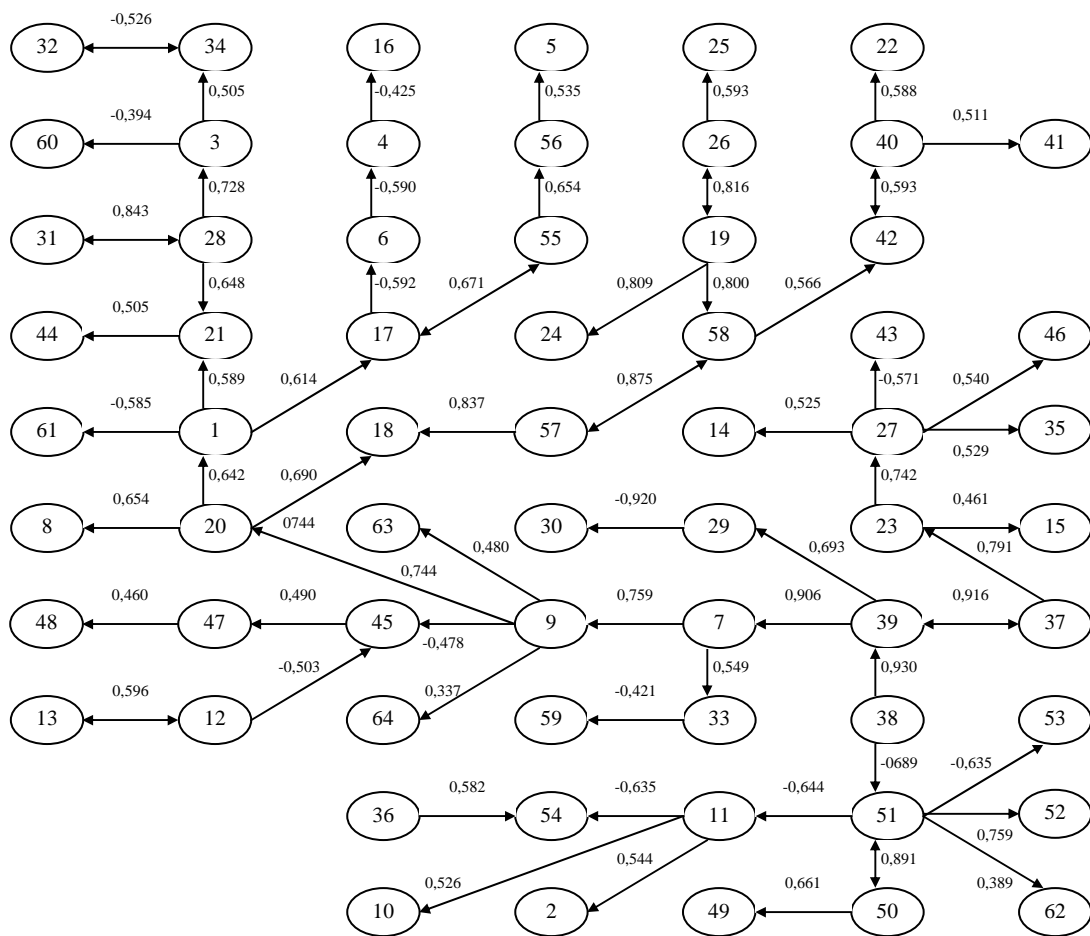
Wstępnie wyznaczona ilość 64 cech została zmodyfikowana za pomocą dendrytu. Usunięto cechy zbyt wysoko ze sobą skorelowane uzyskując w ten sposób listę wskaźników diagnostycznych wykorzystanych w dalszej części badania. Najwyższe współczynniki korelacji analizowanych cech w tej części badania przedstawia dendryt na ryc. 1.

Tab. 1. Cechy charakteryzujące poziom rozwoju regionów

Lp.	Komponent	Lista cech
1.	Demografia, kapitał ludzki, rynek pracy	Poziom urbanizacji – ludność w miastach jako % ogółu ludności
		Ludność w wieku produkcyjnym jako % ludności ogółem
		Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na 1000 ludności
		Stopa bezrobocia
		Bezrobocie trwale jako % bezrobocia ogółem
		Pracujący ogółem na 1000 ludności
2.	Potencjał przemysłowy	Produkcja sprzedana przemysłu (ceny bieżące) w tys. zł na 1 mieszkańca
		Przeciętne zatrudnienie w przemyśle na 1000 ludności
		Wartość brutto środków trwałych w przemyśle (bieżące ceny ewidencyjne) w tys. zł na 1 mieszkańca
		Nakłady inwestycyjne w przemyśle (ceny bieżące) w tys. zł na 1 mieszkańca
3.	Rolnictwo	WDB w rolnictwie na 1 pracującego
		Plony zbóż z 1 ha w dt
		Plony ziemniaków z 1 ha w dt
		Plony buraków cukrowych z 1 ha w dt
		Produkcja żywca rzeźnego na 1 ha użytków rolnych w kg
Produkcja mleka z 1 ha użytków rolnych w l		
4.	Infrastruktura techniczna	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków jako % ogólnej liczby ludności
		Linie kolejowe eksploatowane normalnotorowe na 100 km <sup>2</sup> w km (Gęstość linii kolejowej)
		Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km <sup>2</sup> w km (Gęstość dróg)
		Drogi dwujezdniowe jako % dróg ogółem
		Abonenci telefonii przewodowej (standardowe łącza główne) na 1000 ludności
		Ludność w miastach obsługiwana przez komunikację miejską w % ogółu ludności miast
		Zarejestrowane samochody na 1000 ludności
		Sieć rozdzielcza wodociągowa na 100 km <sup>2</sup>
		Sieć rozdzielcza kanalizacyjna na 100 km <sup>2</sup>
Sieć rozdzielcza gazowa na 100 km <sup>2</sup>		
5.	Warunki życia	Powierzchnia użytkowa w m <sup>2</sup> na 1 osobę
		Mieszkania oddane do użytku na 1000 zawartych małżeństw
		Liczba mieszkań na 1000 ludności
		Przeciętna liczba osób w 1 mieszkaniu
		Liczba mieszkań oddana do użytku na 1000 ludności
		Księgozbiór w bibliotekach w woł. na 1000 ludności
		Miejsca na widowni w kinach stałych na 1000 ludności
		Zwiedzający muzea i wystawy na 1000 ludności
		Liczba ludności na 1 sklep
		Liczba ludności na 1 stację paliw
		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w zł
		Dochody własne budżetów gmin, powiatów i województw na 1 mieszkańca
		PKB w zł na 1 mieszkańca
6.	Ochrona zdrowia i opieka społeczna	Lekarze na 10 tys. ludności
		Lekarze stomatolodzy na 10 tys. ludności
		Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności
		Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych
7.	Oświata i wychowanie	Liczba liceów ogólnokształcących na 100 000 ludności
		Liczba oddziałów w liceach ogólnokształcących na 100 000 ludności
		Liczba nauczycieli w liceach ogólnokształcących na 1000 osób aktywnych zawodowo
		Liczba uczniów liceów ogólnokształcących na nauczyciela
		Liczba uczniów liceów ogólnokształcących na oddział
		Liczba pracowni przedmiotowych w ogólnej liczbie pomieszczeń do nauczania w %
		Liczba szkół średnich zawodowych na 100 000 ludności
		Liczba oddziałów w szkołach średnich zawodowych na 100 000 ludności
		Liczba nauczycieli w średnich szkołach zawodowych na 1000 osób aktywnych zawodowo
		Liczba uczniów średnich szkół zawodowych na nauczyciela
		Liczba uczniów średnich szkół zawodowych na oddział
		Liczba szkół policealnych na 100 000 ludności
		Liczba oddziałów w szkołach policealnych na 100 000 ludności
8.	Stan i ochrona środowiska naturalnego	Emisja zanieczyszczeń pyłowych na 1 km <sup>2</sup> w t
		Emisja zanieczyszczeń gazowych na 1 km <sup>2</sup> w t
		Ścieki przemysłowe i komunalne wymagające oczyszczenia w m <sup>3</sup> na 1000 ludności
		Ścieki oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczenia (% ścieków oczyszczonych)
		Powierzchnia obszarów prawnie chronionych w powierzchni województw
		Parki, zieleńce i tereny zieleni osiedlowej na 1 mieszkańca w m <sup>2</sup>
		Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w zł na 1 mieszkańca
Nakłady inwestycyjne na gospodarkę wodną w zł na 1 mieszkańca		

Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 1. Dendryt ilustrujący skorelowanie analizowanych cech określających rozwój regionów



Źródło: opracowanie własne.

Wartość krytyczna współczynnika korelacji przyjęta w założeniach, pozwoliła wyeliminować cechy zbyt mocno ze sobą skorelowane.

W wyniku powyższej operacji otrzymano katalog wskaźników diagnostycznych wykorzystanych w dalszej części badania. Wskaźniki te zawarto w tab. 2.



Tab. 2. Cechy diagnostyczne charakteryzujące poziom rozwoju regionów

Lp.	Komponent	Lista cech
1.	Demografia, kapitał ludzki, rynek pracy	Poziom urbanizacji – ludność w miastach jako % ogółu ludności
		Ludność w wieku produkcyjnym jako % ludności ogółem
		Stopa bezrobocia
		Bezrobocie trwałe jako % bezrobocia ogółem
2.	Potencjał przemysłowy	Przeciętne zatrudnienie w przemyśle na 1000 ludności
		Nakłady inwestycyjne w przemyśle (ceny bieżące) w tys. zł na 1 mieszkańca
3.	Rolnictwo	WDB w rolnictwie na 1 pracującego
		Plony zbóż z 1 ha w dt
		Plony ziemniaków z 1 ha w dt
		Plony buraków cukrowych z 1 ha w dt
		Produkcja żywca rzeźnego na 1 ha użytków rolnych w kg
4.	Infrastruktura techniczna	Produkcja mleka z 1 ha użytków rolnych w l
		Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków jako % ogólnej liczby ludności
		Abonenci telefonii przewodowej (standardowe łącza główne) na 1000 ludności
		Ludność w miastach obsługiwana przez komunikację miejską w % ogółu ludności miast
5.	Warunki życia	Sieć rozdzielcza kanalizacyjna na 100 km <sup>2</sup>
		Mieszkania oddane do użytku na 1000 zawartych małżeństw
		Liczba mieszkań na 1000 ludności
		Księgozbiór w bibliotekach w wol. na 1000 ludności
		Miejsca na widowni w kinach stałych na 1000 ludności
		Zwiedzający muzea i wystawy na 1000 ludności
		Liczba ludności na 1 sklep
		Liczba ludności na 1 stację paliw
6.	Ochrona zdrowia i opieka społeczna	PKB w zł na 1 mieszkańca
		Lekarze na 10 tys. ludności
		Lekarze stomatolodzy na 10 tys. ludności
		Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności
7.	Oświata i wychowanie	Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych
		Liczba liceów ogólnokształcących na 100 000 ludności
		Liczba oddziałów w liceach ogólnokształcących na 100 000 ludności
		Liczba nauczycieli w liceach ogólnokształcących na 1000 osób aktywnych zawodowo
		Liczba uczniów liceów ogólnokształcących na nauczyciela
		Liczba uczniów liceów ogólnokształcących na oddział
		Liczba pracowni przedmiotowych w ogólnej liczbie pomieszczeń do nauczania w %
		Liczba oddziałów w szkołach średnich zawodowych na 100 000 ludności
		Liczba uczniów średnich szkół zawodowych na nauczyciela
		Liczba uczniów średnich szkół zawodowych na oddział
8.	Stan i ochrona środowiska naturalnego	Liczba szkół policealnych na 100 000 ludności
		Liczba oddziałów w szkołach policealnych na 100 000 ludności
		Ścieki przemysłowe i komunalne wymagające oczyszczenia w m <sup>3</sup> na 1000 ludności
		Ścieki oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczenia (% ścieków oczyszczonych)
		Powierzchnia obszarów prawnie chronionych w powierzchni województw
		Parki, zieleńce i tereny zieleni osiedlowej na 1 mieszkańca w m <sup>2</sup>
Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w zł na 1 mieszkańca		
Nakłady inwestycyjne na gospodarkę wodną w zł na 1 mieszkańca		

Źródło: opracowanie własne.

Tak wyselekcjonowane cechy diagnostyczne posłużyły do wyznaczenia cząstkowych syntetycznych wskaźników rozwoju badanych regionów, w ramach wyspecyfikowanych 8 komponentów. Szczegółowo wskaźniki cząstkowe i wskaźnik całościowy prezentuje tab. 3.

Tab. 3. Wartości wskaźników rozwoju województw w badanych latach

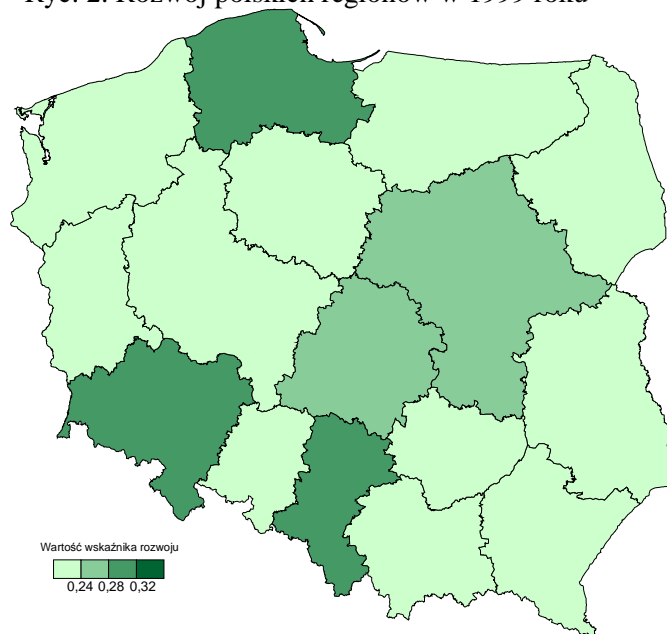
Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
dolnośląskie	0,280	0,272	0,279	0,297	0,294	0,309	0,296	0,283	0,355
kujawsko-pomorskie	0,182	0,198	0,218	0,256	0,243	0,258	0,236	0,183	0,315
lubelskie	0,182	0,189	0,201	0,230	0,232	0,219	0,206	0,206	0,235
lubuskie	0,201	0,177	0,185	0,232	0,220	0,211	0,226	0,259	0,290
łódzkie	0,246	0,253	0,260	0,300	0,285	0,308	0,294	0,309	0,382
małopolskie	0,218	0,214	0,210	0,271	0,263	0,277	0,265	0,287	0,312
mazowieckie	0,271	0,273	0,294	0,323	0,302	0,308	0,286	0,283	0,344
opolskie	0,203	0,191	0,183	0,216	0,203	0,195	0,176	0,219	0,247
podkarpackie	0,130	0,147	0,136	0,178	0,177	0,190	0,147	0,178	0,216
podlaskie	0,226	0,201	0,225	0,251	0,245	0,242	0,233	0,270	0,289
pomorskie	0,286	0,230	0,224	0,265	0,267	0,259	0,222	0,303	0,290
śląskie	0,288	0,292	0,294	0,347	0,338	0,338	0,333	0,316	0,371
świętokrzyskie	0,164	0,154	0,138	0,188	0,183	0,188	0,171	0,180	0,217
warmińsko-mazurskie	0,160	0,134	0,132	0,199	0,192	0,191	0,230	0,248	0,267
wielkopolskie	0,231	0,242	0,283	0,299	0,291	0,323	0,274	0,305	0,345
zachodniopomorskie	0,227	0,238	0,222	0,258	0,306	0,272	0,278	0,277	0,309

Źródło: opracowanie własne.

Powyższa tab. jest źródłem prowadzenia szczegółowych analiz zaprezentowanych w dalszej części opracowania.

Stan wyjściowy rozwoju regionów tj. w roku 1999 prezentuje ryc.2.

Ryc. 2. Rozwój polskich regionów w 1999 roku



Źródło: opracowanie własne.

Całościowy syntetyczny wskaźnik rozwoju pozwolił na wyodrębnienie grup województw charakteryzujących się zbliżonym poziomem rozwoju. Podział na grupy dokonano przy wartościach wskaźnika podanych w legendzie do ryc. 2.

Wytypowano cztery grupy województw:

Grupa I – województwa o najwyższym wskaźniku rozwoju,

Grupa II – województwa o wysokim wskaźniku rozwoju,

Grupa III – województwa o średnim wskaźniku rozwoju,

Grupa IV – województwa o niskim wskaźniku rozwoju.

W 1999 roku do grupy o najwyższym wskaźniku rozwoju nie zakwalifikowało się żadne województwo.

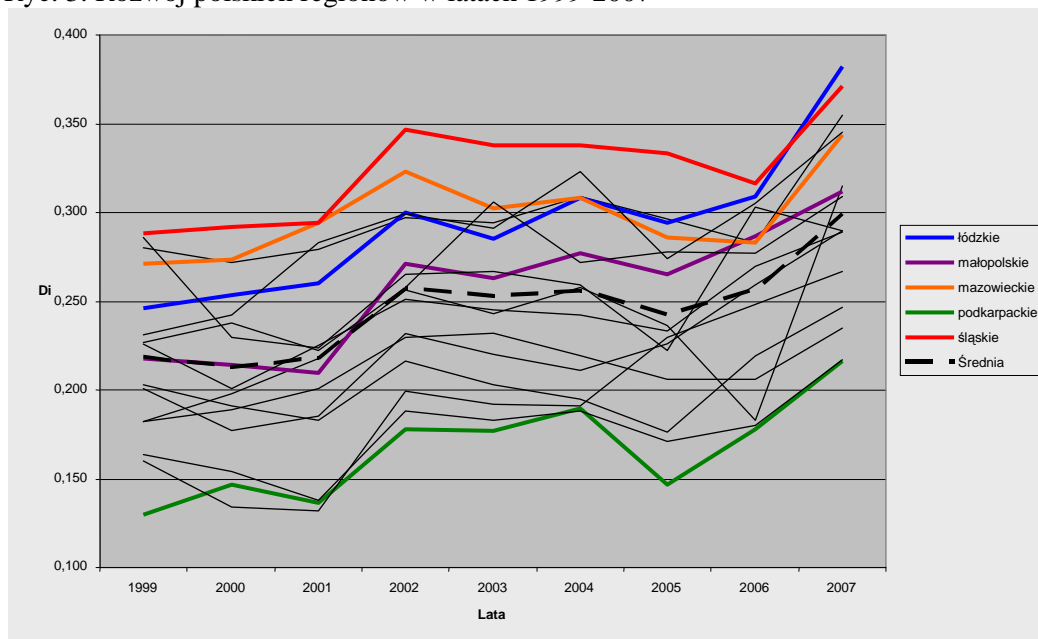
Do II grupy w 1999 roku zakwalifikowały się trzy województwa. Kolejno były to: województwo śląskie, pomorskie i dolnośląskie. Warto tutaj zwrócić uwagę, że ich potencjał rozwojowy jest blisko dwukrotnie wyższy w stosunku do województw najslabiej rozwiniętych. Zatem już w momencie powstania samorządowych województw uwidocznił się problem przestrzennego zróżnicowania rozwoju kraju.

Grupę III w 1999 roku stanowiły dwa województwa: łódzkie i mazowieckie.

Analizując poziom syntetycznego wskaźnika rozwoju w 1999 roku, można stwierdzić, że do grupy o niskim wskaźniku rozwoju zaliczyć należy następujące województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie, podlaskie, małopolskie, opolskie, lubuskie, lubelskie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i podkarpackie.

Po analizie sytuacji w 1999 roku warto przyjrzeć się kształtowaniu wskaźnika rozwoju w kolejnych latach badanego okresu. Wartości tego wskaźnika prezentuje ryc. 3.

Ryc. 3. Rozwój polskich regionów w latach 1999-2007



Źródło: opracowanie własne.

Analizując ryc. 3, można wyraźnie wskazać kilka istotnych wniosków:

- 1) Wyraźnie daje się zauważyć, że na przestrzeni analizowanego okresu najbardziej rozwiniętym regionem było województwo śląskie. Jedynie w ostatnim roku wyższy wskaźnik rozwoju odnotowało województwo łódzkie.
- 2) Na uwagę zasługuje pozycja województwa mazowieckiego – jedynie w 2001 roku było liderem zestawienia województw pod względem syntetycznego wskaźnika rozwoju (wraz ze śląskim). W ostatnim badanym roku województwo to zajęło dopiero piątą lokatę.
- 3) Można wskazać na 3 podokresy w badanych latach, w których w potencjale rozwojowym badanych województw zachodziły podobne tendencje, tj. lata 1999-2002, w których potencjał rozwojowy regionów podlegał umiarkowanemu wzrostowi (słaba dynamika rozwoju w latach 1999-2001 zrekompensowana wyraźnym przyspieszeniem w latach 2001-2002); lata 2001-2004 – ten okres czasu można określić mianem stagnacyjnego, gdyż potencjał rozwojowy regionów w tym okresie charakteryzował się najmniejszą dynamiką, a wiele województw zanotowało spadek wskaźnika syntetycznego rozwoju; lata 2004-2007 – okres dość wysokiego wzrostu wskaźnika syntetycznego rozwoju większości województw.
- 4) Wszystkie województwa w okresie 1999-2007 zanotowały wzrost potencjału rozwojowego.
- 5) Można zauważyć podobne rozmieszczenie większości województw względem średniej arytmetycznej. Szczegółowo rozkład ten prezentuje tab. 4.

Tab. 4. Województwa w latach 1999-2007 według uporządkowanego syntetycznego wskaźnika rozwoju

Lp	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	śląskie	śląskie	mazowieckie	śląskie	śląskie	śląskie	śląskie	śląskie	Łódzkie
2	pomorskie	mazowieckie	śląskie	mazowieckie	Zachodnio-pomorskie	wielkopolskie	dolnośląskie	łódzkie	śląskie
3	dolnośląskie	dolnośląskie	wielkopolskie	łódzkie	mazowieckie	dolnośląskie	łódzkie	wielkopolskie	dolnośląskie
4	mazowieckie	łódzkie	dolnośląskie	wielkopolskie	dolnośląskie	łódzkie	mazowieckie	pomorskie	Wielkopolskie
5	łódzkie	wielkopolskie	łódzkie	dolnośląskie	wielkopolskie	mazowieckie	Zachodnio-pomorskie	małopolskie	mazowieckie
6	wielkopolskie	zachodnio-pomorskie	podlaskie	małopolskie	łódzkie	małopolskie	wielkopolskie	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie
7	zachodnio-pomorskie	pomorskie	pomorskie	pomorskie	pomorskie	Zachodnio-pomorskie	małopolskie	mazowieckie	małopolskie
8	podlaskie	małopolskie	Zachodnio-pomorskie	Zachodnio-pomorskie	małopolskie	pomorskie	kujawsko-pomorskie	Zachodnio-pomorskie	Zachodnio-pomorskie
9	małopolskie	podlaskie	kujawsko-pomorskie	kujawsko-pomorskie	podlaskie	kujawsko-pomorskie	podlaskie	podlaskie	lubuskie
10	opolskie	kujawsko-pomorskie	małopolskie	podlaskie	kujawsko-pomorskie	podlaskie	warmińsko-mazurskie	lubuskie	pomorskie
11	lubuskie	opolskie	lubelskie	lubuskie	lubelskie	lubelskie	lubuskie	warmińsko-mazurskie	podlaskie
12	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	lubelskie	lubuskie	lubuskie	pomorskie	opolskie	warmińsko-mazurskie
13	lubelskie	lubuskie	opolskie	opolskie	opolskie	opolskie	lubelskie	lubelskie	opolskie
14	świętokrzyskie	świętokrzyskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	warmińsko-mazurskie	warmińsko-mazurskie	opolskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie
15	warmińsko-mazurskie	podkarpackie	podkarpackie	świętokrzyskie	świętokrzyskie	podkarpackie	świętokrzyskie	świętokrzyskie	świętokrzyskie
16	podkarpackie	warmińsko-mazurskie	warmińsko-mazurskie	podkarpackie	podkarpackie	świętokrzyskie	podkarpackie	podkarpackie	podkarpackie

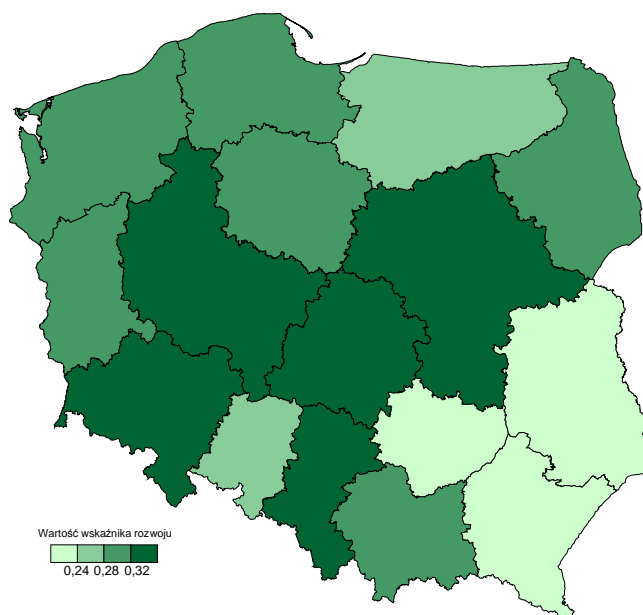
— średnia arytmetyczna

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do sytuacji wyjściowej, tj. z 1999 roku, w celach porównawczych zbudowano grupy regionów w zależności od ich poziomu rozwoju również w 2007 roku, co pokazano to na ryc. 4.

I tak w 2007 roku do grupy o najwyższym wskaźniku rozwoju zakwalifikowały się kolejno następujące województwa: łódzkie, śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie i mazowieckie. Jest to znacząca zmiana w stosunku do 1999 roku, kiedy do tej grupy nie zakwalifikowano żadnego województwa.

Ryc. 4. Rozwój polskich regionów w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne.

Do II grupy w 2007 roku zaliczono województwa: kujawsko-pomorskie, małopolskie, zachodniopomorskie, pomorskie, lubuskie i podlaskie. Przypomnieć należy, że w 1999 roku zaliczono do tej grupy jedynie trzy regiony. Zwraca uwagę również to, iż wszystkie województwa, za wyjątkiem województwa pomorskiego, awansowały tu z grupy województw najslabiej rozwiniętych.

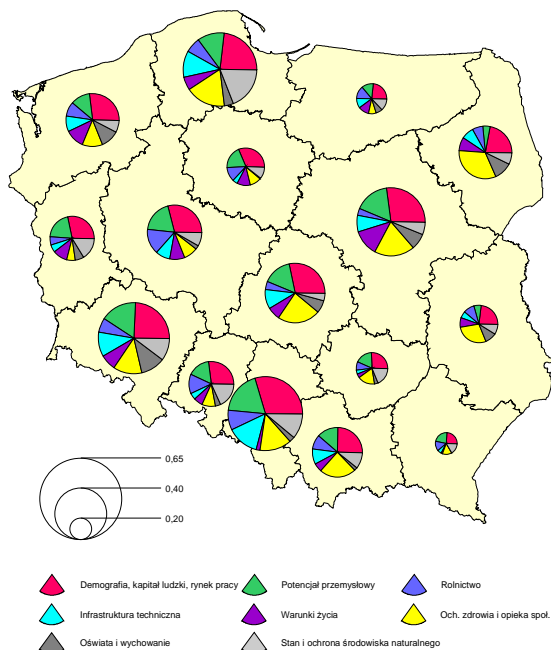
Grupę III w 2007 roku stanowiły województwa – warmińsko-mazurskie oraz opolskie. Oba te regiony awansowały z grupy IV.

Natomiast w grupie IV w 2007 roku znajdowały się kolejno województwa: Lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie. To najslabiej rozwinięte województwa w Polsce.

Prócz określenia poziomu rozwoju podjęto próbę wyznaczenia struktury tego zjawiska w badanych regionach. W tym celu zamieszczono ryc. 5 i ryc. 6, które obok prezentacji wielkości badanego potencjału rozwojowego województw w latach 1999 i 2007 (wielkość

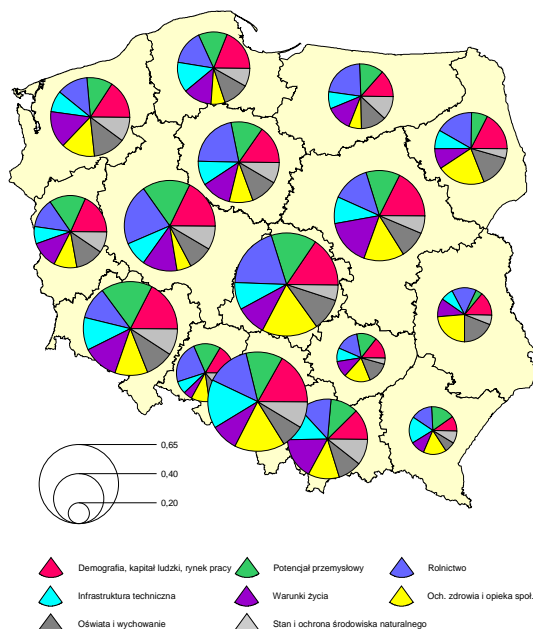
wykresu powierzchniowego) ukazują również strukturę tego potencjału, tj. wpływu poszczególnych komponentów na poziom rozwoju.

Ryc. 5. Wielkość i struktura wskaźnika rozwoju regionów w 1999 roku



Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 6. Wielkość i struktura wskaźnika rozwoju regionów w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne.

Widać wyraźnie, że struktura wskaźników rozwoju podlegała zmianom. Szczególnie jest to zauważalne w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim i podkarpackim.

Rozszerzając analizę zmian w strukturze potencjału rozwojowego, zaprezentowano szczegółowe mierniki dynamiki tego potencjału w badanych regionach oraz poszczególnych komponentów wpływających na rozwój. Współczynniki te zestawiono w tab. 5.

Tab. 5. Dynamika kształtowania się wskaźnika syntetycznego rozwoju regionów w latach 1999-2007 w %

Województwo	Demografia i kapitał ludzki; rynek pracy	Potencjał przemysłowy	Rolnictwo	Infrastruktura techniczna	Warunki życia	Ochrona zdrowia i opieka społeczna	Oświata i wychowanie	Stan i ochrona środowiska naturalnego	Di
dołnośląskie	-8,56%	37,29%	119,86%	27,82%	114,11%	10,54%	10,36%	14,35%	26,79%
kujawsko-pomorskie	-14,63%	17,95%	201,69%	281,25%	75,00%	64,38%	<b>2046,15%</b>	41,61%	<b>73,08%</b>
lubelskie	-20,88%	-16,13%	100,74%	73,42%	73,50%	7,23%	146,31%	-14,73%	29,12%
lubuskie	-6,32%	15,58%	202,02%	108,14%	61,49%	<b>133,98%</b>	187,38%	-17,05%	44,28%
łódzkie	-14,46%	44,67%	<b>594,12%</b>	26,83%	107,97%	16,56%	130,37%	<b>84,15%</b>	55,28%
małopolskie	-27,69%	18,45%	103,70%	92,44%	338,54%	-24,52%	539,47%	42,47%	43,12%
mazowieckie	-17,20%	-5,40%	430,43%	55,03%	69,89%	-5,25%	62,87%	34,62%	26,94%
opolskie	-25,06%	15,75%	103,13%	75,95%	<b>-4,90%</b>	24,69%	182,54%	-7,69%	21,67%
podkarpackie	<b>-32,96%</b>	16,74%	<b>60,78%</b>	<b>341,43%</b>	<b>604,17%</b>	75,64%	<b>-395,35%</b>	-18,58%	66,15%
podlaskie	<b>0,99%</b>	<b>101,22%</b>	241,23%	42,22%	45,83%	-15,01%	66,83%	-23,66%	27,88%
pomorskie	-16,70%	10,00%	130,52%	<b>20,38%</b>	124,06%	<b>-64,30%</b>	188,42%	-56,42%	<b>1,40%</b>
śląskie	-26,13%	<b>-17,99%</b>	109,14%	45,65%	552,50%	48,93%	326,42%	0,79%	28,82%
świętokrzyskie	-25,15%	4,48%	137,84%	212,00%	241,07%	32,62%	412,00%	<b>-70,68%</b>	32,32%
warmińsko-mazurskie	-3,92%	61,39%	176,33%	37,40%	82,55%	28,30%	192,55%	50,30%	66,88%
wielkopolskie	-7,79%	32,95%	114,08%	47,83%	108,43%	-11,25%	512,50%	53,29%	49,35%
zachodniopomorskie	-19,76%	24,17%	95,57%	26,32%	76,19%	48,70%	59,42%	83,82%	36,12%

wzrost maksymalny

wzrost minimalny

Źródło: opracowanie własne.

Analizując wyniki z tab. 5, warto zauważyć, że najwyższym tempem rozwoju charakteryzowało się w badanym okresie województwo kujawsko-pomorskie – 73,08%. Nieco słabiej swój poziom rozwoju podniosło województwo warmińsko-mazurskie – 66,88% i podkarpackie – 66,15%. Najwolniejszy wzrost wskaźnika rozwoju zanotowało województwo pomorskie – 1,40% i opolskie – 21,67%. Średnia dynamika rozwoju w latach 1999 – 2007 wynosiła 39,32%.

Pamiętając, że na całościowy wskaźnik rozwoju miało wpływ osiem komponentów, warto przyjrzeć się, w jaki sposób kształtowała się ich dynamika w poszczególnych województwach.

Komponent *Demografia i kapitał ludzki, rynek pracy* charakteryzował się dodatnim wzrostem jedynie w województwie podlaskim (0,99%). W pozostałych województwach komponent ten wpływał negatywnie na całościowy wskaźnik rozwoju – najsilniej w województwie podkarpackim (-32,96%) i małopolskim (-27,69%). Warto dodać, że średnia dynamika tego komponentu wynosiła w badanym okresie -16,64%.

Dynamika wskaźnika syntetycznego obliczonego dla komponentu *Potencjał przemysłowy* przedstawiała się natomiast następująco – najwyższy wzrost odnotowało województwo podlaskie (101,22%), najniższy województwo śląskie (-17,99%). Średni wzrost tego wskaźnika był na poziomie 22,57%.

Częstkowy wskaźnik syntetyczny liczony dla komponentu *Rolnictwo* najbardziej wzrósł w województwie łódzkim (594,12%). Najniższą dynamiką w tym zakresie charakteryzowało się województwo podkarpackie (60,78%). Średnia dynamika tego wskaźnika to 182,57%.

Komponent *Infrastruktura techniczna* najwyższą dynamikę zanotował w województwie podkarpackim (341,43%), najniższą – w województwie pomorskim (20,38%), przy średniej dynamice liczonej dla wszystkich województw na poziomie 94,63%.

Większą rozpiętością dynamiki syntetycznych wskaźników częściowych charakteryzował się komponent *Warunki życia*. Wartość maksymalną zaobserwowano dla województwa podkarpackiego (604,17%), a minimalną dla opolskiego (-4,90%). Średnia dynamika tego komponentu to 166,90%.

Największą dynamikę komponentu *Ochrona zdrowia i opieka społeczna* zanotowano w województwie lubuskim (133,98%), najmniejszą – w województwie pomorskim (-64,30%). Średnia dynamika tego komponentu to 23,20%.

Największą rozpiętość wyników obserwować można dla komponentu *Oświata i wychowanie*. Najdynamiczniej komponent ten rozwijał się w województwie kujawsko-pomorskim i to zapewne przesądziło o pozycji tego województwa jako lidera wśród badanych regionów w zakresie najdynamiczniejszego rozwoju. Najślabszą dynamiką w zakresie analizowanego komponentu charakteryzowało się województwo podkarpackie (-395,35%). Średnia dynamika liczona dla komponentu *Oświata i wychowanie* wyniosła 291,77%.

Ostatni z badanych komponentów – *Stan i ochrona środowiska naturalnego* – najszybciej rozwijał się w województwie łódzkim (84,15%), najwyższą ujemną dynamikę obserwujemy natomiast w województwie świętokrzyskim (-70,68). Średnia dynamika tego komponentu była na poziomie 12,29%.

Z powyższych rozważań wynika, że do wzrostu całościowego wskaźnika rozwoju przyczynił się komponent *Oświata i wychowanie*, natomiast *Demografia i kapitał ludzki, rynek pracy* negatywnie wpływał na rozwój województw.



## Zakończenie

Z punktu widzenia prowadzonych badań niezwykle pozytywnym wydaje się fakt, iż wszystkie regiony Polski zanotowały w badanym okresie wzrost potencjału rozwojowego. Szczególnie należy zwrócić uwagę na potencjał województwa śląskiego (w latach 1999-2006 województwo to charakteryzowało się najwyższymi syntetycznymi wskaźnikami rozwoju) oraz województwo łódzkie (najwyższy potencjał rozwojowy w 2007 roku).

Przypomnieć warto, że w badanym okresie największe znaczenie w budowaniu potencjału rozwojowego miał komponent *Oświata i wychowanie* (średni wzrost o 291,77%), zaś negatywnie na ten potencjał wpływał komponent *Demografia i kapitał ludzki, rynek pracy* (ujemna średnia dynamika na poziomie -16,64%).

Poruszany na wstępie problem słabego rozwoju Polski i jej regionów jest nadal aktualny. Potrzeba zintensyfikowanych działań by stan ten poprawić. Ważne w tym względzie jest, by rozwój polskich regionów stał się w prowadzonej polityce priorytetem wyraźnie akcentowanym i rzeczywiście realizowanym. Szansą na podniesienie potencjału rozwojowego regionów w Polsce jest niewątpliwie możliwość korzystania z potężnego wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych w ramach okresu planistycznego UE 2007-2013. W szczególności można tu wymienić szanse, jakie niesie ze sobą wdrażanie Projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, a także 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Zauważyć tu trzeba, że skala środków finansowych UE dostępnych w latach 2007-2013 jest nieporównywalna z tymi, które napłynęły do Polski w okresie 2004-2006. Dodatkowo warto zaznaczyć, że wsparcie, które Unia Europejska udzieli Polsce w latach 2007-2013, będzie największą pomocą, jaką UE przeznaczyła kiedykolwiek dla jakiegokolwiek kraju członkowskiego. To niewątpliwie niepowtarzalna szansa Polski na dynamiczny, wszechstronny rozwój regionów jak i całego kraju.

Niewykorzystanie szans, o których wspomniano powyżej może spowodować, iż nasz kraj znajdzie się grupie krajów cywilizacyjnie zacofanych, który będzie postrzegany jako źródło taniej siły roboczej czy dostawca nisko przetworzonych produktów.

Wykorzystanie szans, jakie niesie integracja i zminimalizowanie potencjalnych zagrożeń uzależnione jest głównie od umiejętności i efektywności podnoszenia poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki. Warto zwrócić uwagę, że wzrost konkurencyjności dotyczy poziomu zarówno krajowego, jak i regionalnego, z uwagi na znaczący dystans, który polskie regiony dzieli od wysoko rozwiniętych regionów Unii Europejskiej.

## Streszczenie

Od chwili powstania samorządowych województw dostrzega się ich stosunkowo niski poziom rozwoju. Przekłada się to niewątpliwie na poziom rozwoju całego kraju. Trzeba też zwrócić uwagę na utrzymujące się od lat zróżnicowanie rozwoju kraju w układzie regionalnym. Wzrastający poziom zróżnicowania rozwoju poszczególnych regionów stał się istotnym problemem współczesnej gospodarki. Znaczne zróżnicowanie w poziomie dochodów i warunkach życia przesądza o podziale na regiony dynamicznego rozwoju i regiony opóźnione w rozwoju. Sytuacja ta nie sprzyja procesowi rozwoju społeczno – gospodarczego kraju, staje się wręcz jedną z jego głównych barier.

Artykuł podejmuje próbę oceny rozwoju regionów w Polsce. Badania przeprowadzono w układzie dynamicznym, tj. za lata 1999-2007. Ocenie podlegały wszystkie województwa Polski pod względem następujących komponentów: Demografia, kapitał ludzki, rynek pracy, Potencjał przemysłowy, Rolnictwo, Infrastruktura techniczna, Warunki życia, Ochrona zdrowia i opieka społeczna, Oświata i wychowanie, Stan i ochrona środowiska naturalnego.

## Summary

A relatively low development level of self-governing provinces has been observed since their establishment. The phenomenon translates beyond any doubt to the development level of the whole country. Another aspect requiring pointing out here is the country's development differentiation in the regional structure which has been persistent for years. The increasing differentiation level of individual regions has become a significant problem of contemporary economy. Substantial salary and standard of living differentials foreclose the division of the country into the regions of dynamic development and the regions suffering from underdevelopment. The situation does not foster the socio-economic development of Poland; on the contrary, it becomes one of the country's main barriers.

This article makes an attempt to assess regional development in Poland. The research was conducted in a dynamic system, that is between the years 1999 – 2007. The following components of all Polish provinces underwent evaluation: demography, human assets, labour market, industrial potential, agriculture, technical infrastructure, living conditions, health care and social welfare, education, upbringing, natural environment state and natural environment protection.

## Bibliografia

- Bank Danych Regionalnych 1999-2007.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny województw 2000-2007*.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
- Reichel M., *Potencjał innowacyjny Polski południowo-wschodniej w strukturach subregionalnych*, PWSZ, Nowy Sącz 2006.
- Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im Oskara Langego, Wrocław 1998.
- Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, pod red. A. Zelasia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000.

## SYSTEM OPIEKI ZDROWOTNEJ W POLSCE – WYBRANE ASPEKTY

### Wstęp

Polski system ochrony zdrowia pozostaje niezwykle złożony tak pod względem własnościowym, jak i co do sposobów finansowania. Obejmuje świadczeniodawców, będących podmiotami państwowymi, spółdzielczymi oraz prywatnymi (tzw. podmioty publiczne i niepubliczne). Jest on finansowany zarówno przez obligatoryjne ubezpieczenia zdrowotne, jak i z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa (tzw. źródła publiczne i prywatne)<sup>1</sup>. Istotnym zagadnieniem, stanowiącym jeden z celów reform systemów ochrony zdrowia w wielu krajach jest jakość świadczonych usług w tym sektorze. Jakość jako obszar zainteresowania jest obecny w polskiej opiece zdrowotnej od wielu lat.

Systemy opieki zdrowotnej muszą na całym świecie zapewnić trudną do osiągnięcia równowagę, po pierwsze między rosnącym zapotrzebowaniem na usługi zdrowotne a ich ograniczoną podażą; a po drugie między koniecznością zaspokojenia potrzeb obywateli na poziomie lokalnym a gotowością do podjęcia działań również w razie poważnych sytuacji kryzysowych dotyczących zdrowia publicznego.

System opieki zdrowotnej w Polsce od wielu lat przeżywa poważne trudności, które obecnie objawiają się: utrudnionym dostępem do leczenia specjalistycznego, długimi kolejkami oczekujących na świadczenia, niezadowalającą jakością udzielanych świadczeń zdrowotnych, niskimi płacami w sektorze opieki zdrowotnej, masową emigracją specjalistycznych kadr medycznych do pozostałych krajów Unii Europejskiej i zadłużaniem się publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wśród wielu przyczyn generujących problemy najważniejszymi są: niewystarczający poziom finansowania systemu ze środków publicznych, brak zdefiniowanego zakresu świadczeń dostępnych w ramach ubezpieczenia w Narodowym Funduszu Zdrowia (NFZ), nieprzejrzysta polityka w zakresie refundacji leków, brak regulacji prawnych pozwalających na wprowadzenie dodatkowych (komercyjnych) ubezpieczeń zdrowotnych, niewystarczające kwalifikacje kadr zarządzających publicznymi jednostkami opieki zdrowotnej, ograniczona odpowiedzialność

---

<sup>1</sup> K. Ryć, *Ochrona zdrowia i gospodarka. Mechanizmy rynkowe a regulacje publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2008, s. 7.

organów założycielskich szpitali publicznych za ich zobowiązania finansowe oraz brak zintegrowanego systemu informatycznego w opiece zdrowotnej.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia w Polsce, w tym identyfikacja źródeł pozyskiwania środków na ochronę zdrowia. Autorki zwracają również uwagę na jakość świadczonych usług w tym sektorze jako istotne zagadnienie, stanowiące w wielu krajach jeden z celów reform systemów ochrony zdrowia.

## **I. Rola jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu systemu ochrony zdrowia**

Sektor ochrony zdrowia był zawsze jednym z najbardziej społecznie zaniedbanych obszarów, oczekujących na wprowadzenie reform. Część z tych reform została powierzona do realizacji samorządom. Rozwiązanie to spowodowało, że scentralizowany system, w którym decyzje, co do kształtu i funkcjonowania należały głównie do aparatu państwowego, zastąpiony został nowym. W systemie tym reprezentanci władzy samorządowej poszczególnych szczebli, poprzez wypełnianie procedur, podejmują niezależne decyzje w zakresie ochrony zdrowia. Podstawą prawną takich unormowań była przede wszystkim ustawa o samorządzie wojewódzkim<sup>2</sup>, następnie ustawa o samorządzie powiatowym<sup>3</sup> oraz gminnym<sup>4</sup>, które wskazały samorzady różnych szczebli, jako instytucje odpowiedzialne za zaspokajanie zbiorowych potrzeb zdrowotnych<sup>5</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) również mają duży udział w kształtowaniu systemu.

Jednostka samorządu terytorialnego jako organ założycielski Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej<sup>6</sup> (SPZOZ):

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., 142.1591).

<sup>5</sup> *Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, pod red. V. Korporowicz, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 115.

<sup>6</sup> Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) to jednostka organizacyjna, utworzona przez jeden z poniższych podmiotów: ministra lub centralny organ administracji rządowej, wojewodę, jednostkę samorządu terytorialnego, państwową uczelnię medyczną lub państwową uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. SPZOZ prowadzi działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, stanowi w 100% własność publiczną, bez możliwości prawnej udziału podmiotów prywatnych oraz specyficznym systemem zarządzania i wewnętrznego ustroju niespotykanym w innych sektorach gospodarki. Charakteryzuje go m.in. brak możliwości upadłości i brak odpowiedzialności finansowej dyrektora za długi przekraczające majątek firmy, co powoduje brak bieżącej motywacji wśród osób zarządzających do racjonalizowania kosztów działania i profilu SPZOZ. Posiada on osobowość prawną, samodzielność działania, źródło utrzymania czerpie głównie ze środków przekazywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia w zamian za świadczenia zdrowotne udzielone osobom ubezpieczonym w Funduszu. Zakład może również udzielać świadczeń zdrowotnych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (odpłatnie), ale tylko osobom nie ubezpieczonym w NFZ, zaś od osób ubezpieczonych może pobierać opłaty tylko za świadczenia zdrowotne określone w obowiązujących przepisach jako świadczenia, które nie są finansowane ze środków publicznych. Działalność SPZOZ regulują przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

- tworzy, przekształca i likwiduje SPZOZ (w drodze uchwały),
- nadaje statut SPZOZ,
- nawiązuje z kierownikiem zakładu stosunek pracy,
- deleguje przedstawiciela do rady społecznej zakładu,
- udziela zakładowi dotacji na zadania określone w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej,
- sprawuje nadzór nad prowadzonymi przez siebie zakładami opieki.

Samorząd województwa, w ramach zadań mających na celu kształtowanie systemu opieki zdrowotnej:

- tworzy i utrzymuje wojewódzki ośrodek (lub ośrodki) medycyny pracy, oraz finansuje działalność profilaktyczną wynikającą z programów prozdrowotnych dotyczących zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia w zakresie medycyny pracy,
- zgodnie z potrzebami wynikającymi w szczególności z liczby i struktury społecznej ludności województwa tworzy i prowadzi zakłady psychiatrycznej opieki zdrowotnej,
- bierze udział w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży<sup>7</sup>,
- realizuje zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>8</sup>,
- bierze udział w realizacji zadań z zakresu ochrony przed następstwami używania tytoniu zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych,
- realizuje zadania z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej w ramach programów polityki zdrowotnej<sup>9</sup>.

Natomiast samorząd powiatu:

- dofinansowuje uczestnictwo osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych oraz zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny,

<sup>7</sup> J.B. Karski, *Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, s. 67-68.

<sup>8</sup> A. Koziarkiewicz, M. Kulis, *Ochrona zdrowia w samorządzie lokalnym. Doświadczenia polskich miast*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Naukowe Vesalius, Kraków 1999, s. 27.

<sup>9</sup> *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*, pod red. A. Frąckiewicz-Wronki, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006, s. 183-187.

przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów,

- wystawia skierowania do zakładu opiekuńczo-leczniczego i do zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach,
- tworzy powiatowy plan zapewniania funkcjonowania medycznych działań ratowniczych<sup>10</sup>,
- organizuje i zapewnia usługi w odpowiednim standardzie w domach pomocy społecznej dostosowanych do szczególnych potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi,
- bierze udział w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży,
- realizuje zadania z zakresu inspekcji sanitarnej oraz realizuje szeroko zadania z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej w ramach programów polityki zdrowotnej<sup>11</sup>.

Samorząd gminy w ramach swoich kompetencji realizuje zadania zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów oraz realizuje usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jako zadanie zlecone przez administrację rządową<sup>12</sup>.

## **II. Źródła finansowania opieki zdrowotnej**

Ochrona zdrowia zasilana jest ze źródeł publicznych jak i prywatnych. O największym znaczeniu są przychody ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, które mają charakter podatku celowego. Środki gromadzone są w NFZ. Drugim pod względem wielkości źródłem publicznego zasilania w środki jest budżet państwa, gromadzony przy zastosowaniu zróżnicowanych instrumentów fiskalnych a przede wszystkim z podatków ogólnych. Także budżety jednostek samorządu terytorialnego, których dochody pochodzą z podatków i opłat lokalnych, z transferów z budżetu państwa oraz pozabudżetowych funduszy celowych (parabudżetów: takich jak Fundusz Pracy i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) oraz

---

<sup>10</sup> J.B. Karski, *op. cit.*, s. 66-68.

<sup>11</sup> *Ochrona zdrowia w regionie...*, s. 180-18.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 178-180.

w pewnej niewielkiej skali ze środków organizacji społecznych (stowarzyszeń, fundacji, innych), dostarczają środków systemowi ochrony zdrowia. Wśród prywatnych źródeł finansowania ochrony zdrowia istotne znaczenie mają środki gospodarstw domowych, fundusze zakładów pracy (pracodawców), fundusze prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych oraz fundusze organizacji charytatywnych (niedotowanych z funduszy publicznych)<sup>13</sup>.

### *Przychody ze składek*

Składki na ubezpieczenie zdrowotne są od 1999 roku głównym i silnie dominującym źródłem dopływu środków do sektora ochrony zdrowia. Średniookresowe prognozy składek umożliwiają dynamiczne podejście do bieżących problemów finansowych i ocenę perspektyw ich rozwiązania. Składce przypisuje się zatem funkcję czynnika dostosowującego stronę przychodową do stosunkowo sztywnych ograniczeń systemu po stronie wydatków. Stopa składki przejmuje zatem główną odpowiedzialność za równowagę w systemie. Przeciwny pogląd przypisuje znaczną sztywność stopie składki, co prowadzi do wniosku, że równowaga wymaga dostosowania innych źródeł zasilania systemu i przede wszystkim dostosowania po stronie wydatków. Wprowadzenie składki na ubezpieczenie zdrowotne było oczywistą konsekwencją ustanowienia systemu Kas Chorych. Nie było również kontrowersji dotyczących utrzymania składki w systemie Narodowego Funduszu Zdrowia mimo, że nie pełni już ona funkcji alokacyjnej, tak istotnej w układzie Kas Chorych. Składka realizuje formułowany od wielu lat postulat uniezależniania przychodów ochrony zdrowia od arbitralnych, doraźnych i trudno przewidywalnych decyzji o podziale środków w budżecie państwa i innych funduszach publicznych. Składka uniezależnia sektor od arbitralności i daje gwarancje dopływu środków na poziomie, który jest przewidywalny w horyzoncie kilku lat. Antycypując nacisk sektora zdrowia na wzrost składki, wprowadzono od samego początku zasadę chroniącą finanse publiczne przed ewentualnym wzrostem składki. Po drobnych zmianach zasada ta zaczęła praktycznie działać od 2003 roku: każdy wzrost stopy składki powyżej 7,75% jest finansowany z dochodów netto podatnika. Reguła ta realizuje więc ideę, że arbitraż o powyższe składki, prowadzony między państwem a sektorem zdrowia, powinien być rozstrzygany przy udziale podatników, oceniających zasadność żądań finansowych. Zasada ta znacząco usztywnia mechanizm finansowania ochrony zdrowia z tego źródła<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ministerstwo Zdrowia, Raport. Finansowanie Ochrony Zdrowia w Polsce – Zielona Księga, Warszawa 2004, s. 14, [www.mz.gov.pl](http://www.mz.gov.pl) (dostęp 22.04.2009).

<sup>14</sup> Ibidem, s. 23-26.

### *Finansowanie z budżetu państwa*

Trudno jest o jednoznaczne wytyczenie zakresu przedmiotowego wydatków budżetowych na ochronę zdrowia. W najszerszym zakresie zalicza się wydatki: na opiekę zdrowotną, zdrowie publiczne, administrowanie ochroną zdrowia i programy polityki zdrowotnej państwa oraz edukację (szkolnictwo medyczne). Ostatecznie przyjęto zakres wydatków działu 851 „Ochrona Zdrowia” według klasyfikacji budżetowej, bez wydatków na szkolnictwo medyczne. Analizowane są wydatki budżetu państwa ogółem oraz wydatki majątkowe (inwestycyjne). Od 1999 roku ze środków budżetu państwa finansowane są specjalistyczne procedury medyczne, programy polityki zdrowotnej, ratownictwo medyczne, publiczna służba krwi oraz inspekcja sanitarna. Niektóre wydatki budżetu państwa na ochronę zdrowia mają charakter transferowy. Z budżetu finansuje się również część składek ubezpieczenia zdrowotnego osób nieuzyskujących dochodów, czyli nieopłacających składek<sup>15</sup>.

### *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego*

Dochody jednostek samorządów terytorialnych (JST) pochodzą głównie z parametrycznie określonego udziału w podatkach ogólnych, z własnych opłat oraz z dotacji i subwencji budżetu państwa. Inne źródła przychodów JST mają mniejsze znaczenie. Wydatki jednostek samorządów terytorialnych w dziale ochrony zdrowia obejmują trzy obszary aktywności: opiekę zdrowotną, zdrowie publiczne oraz opiekę społeczną. Udział poszczególnych JST w finansowaniu tych obszarów jest różny. Ogólnie można stwierdzić, że o ile wydatkowanie środków na zdrowie publiczne i opiekę społeczną (związaną ze zdrowiem) jest zadaniem obligatoryjnym, o tyle finansowanie opieki zdrowotnej ma charakter fakultatywny. Można nawet powiedzieć, że istnieją przeszkody prawne w finansowaniu świadczeń zdrowotnych przez samorządy. Po wprowadzeniu systemu ubezpieczeń zdrowotnych największą odpowiedzialnością za realizację zadań w dziedzinie ochrony zdrowia, spośród wszystkich JST, obciążone zostały powiaty i województwa samorządowe.

Gminy na ochronę zdrowia przeznaczają zaledwie 0,9% swoich wydatków, głównie na programy przeciwdziałania alkoholizmowi. Jest to ich zadanie obligatoryjne (mieszczące się w zakresie zarówno zdrowia publicznego jak i opieki społecznej), wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, na które otrzymują dochody w postaci opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Na zadania związane z opieką zdrowotną gmin przeznaczają w sumie ok.17% środków budżetu. Można

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 26-31.



stwierdzić, że gminny szczebel samorządu terytorialnego nie jest zaangażowany w finansowanie świadczeń zdrowotnych<sup>16</sup>.

Wydatki miast na prawach powiatów na ochronę zdrowia stanowiły około 2% ich wydatków ogółem. Samorządy te około 25% swoich wydatków na ochronę zdrowia przeznaczają na przeciwdziałanie alkoholizmowi. Natomiast 20% wydatków stanowią środki przeznaczone na składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Są to zadania ustawowo zlecone powiatom, finansowane z dotacji celowej budżetu państwa. Środki te powiaty i miasta na prawach powiatów przekazują poprzez ZUS do NFZ, jako płatnik składek za osoby, które utraciły prawo do zasiłków dla bezrobotnych. Zmiana przepisów prawnych w tym zakresie w 2002 roku spowodowała, że wydatki na ten cel zostały znacznie ograniczone. Składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby będące członkami rodzin osób ubezpieczonych nie są już od tego czasu opłacane z budżetu państwa. Ponadto w 2001 roku wypłacone zostały przez powiaty na rzecz NFZ zobowiązania za 2000 rok, co spowodowało stosunkowo duży udział (w stosunku do lat 2002 i 2003) ich wydatków na ochronę zdrowia. Pozostałe wydatki miast na prawach powiatów wiążą się z finansowaniem opieki zdrowotnej. Są to wydatki na szpitale ogólne i lecznictwo ambulatoryjne adresowane do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), dla których miasta na prawach powiatów są organami założycielskimi. Miasta te na ten cel przeznaczają około 30% wydatków na ochronę zdrowia.

Wydatki powiatów na ochronę zdrowia stanowią około 5% ich wydatków ogółem. Zasadniczą ich część (około 40%) stanowi finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Podobnie jak w przypadku miast na prawach powiatów, są to zadania zlecone ustawowo powiatom, zaś środki finansowe na ten cel pochodzą z budżetu państwa. Pozostała część zadań powiatów w ochronie zdrowia wiąże się z finansowaniem świadczeń zdrowotnych (55%). Z budżetów powiatów finansowane są przede wszystkim szpitale, dla których powiaty są organem założycielskim. W ostatnim okresie można zaobserwować zjawisko ograniczenia środków finansowych na ten cel, mimo szybkiego zadłużania się samorządowych SPZOZ.

Województwa samorządowe przeznaczają na ochronę zdrowia około 11% swoich wydatków ogółem, tj. rocznie około 500 mln zł. Środki te przeznaczane są przede wszystkim na finansowanie działalności SPZOZ, dla których samorząd województwa jest organem

---

<sup>16</sup> Ibidem, s. 29-30.

założycielskim. Na ten cel wydatkuje się rocznie około 50% wszystkich środków przeznaczonych na ochronę zdrowia (około 250 mln zł).

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na ochronę zdrowia są jednak niewielkie. Do 2001 roku było to około 7% całkowitych skonsolidowanych wydatków na ochronę zdrowia. Po 2002 roku są to środki znacznie niższe – stanowiące około 5%. W strukturze wydatkowania tych środków znaczny udział mają wydatki niezwiązane z opieką zdrowotną, na które samorząd ma specjalne środki (znaczne opłaty albo dotacje z budżetu państwa). Skala środków na opiekę zdrowotną jest zupełnie nieadekwatna do roli samorządu. W ograniczonym zakresie gminy mogą dodatkowo wspomagać zakłady opieki zdrowotnej (publiczne i niepubliczne) poprzez zwolnienia i ulgi podatkowe, obniżenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego terytorialnego w ochronie zdrowia<sup>17</sup>.

#### *Finansowanie z dochodów indywidualnych ludności*

Wyniki badań GUS o wydatkach gospodarstw domowych na ochronę zdrowia umożliwiają szacunek minimalnych i maksymalnych wydatków indywidualnych na ochronę zdrowia. Posługując się oszacowaniem minimalnych wydatków gospodarstw domowych na ochronę zdrowia stwierdzić można, że ich udział w całkowitych wydatkach na ochronę zdrowia wzrósł w okresie transformacji, co najmniej trzykrotnie. Polska znalazła się obecnie w grupie krajów o relatywnie wysokim udziale wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych na ochronę zdrowia. Poziom wydatków na ochronę zdrowia jest silnie zróżnicowany w zależności od typu gospodarstwa według głównego źródła utrzymania. Najwyższe wydatki na zdrowie charakteryzują gospodarstwa emerytów (co najmniej 61,91 zł miesięcznie na osobę w latach 2003-2006, najniższe – gospodarstwa utrzymujących się ze źródeł nie zarobkowych (co najmniej 14,52 zł miesięcznie na osobę w latach 2003-2006). Podstawową grupę wydatków stanowią wydatki na leki, wynoszące od 50% w gospodarstwach pracujących na własny rachunek do 75% w gospodarstwach emerytów i rencistów<sup>18</sup>. Środki przeznaczane na ochronę zdrowia są ponadto silnie zróżnicowane wewnątrz poszczególnych grup społecznych gospodarstw domowych w zależności od poziomu rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego. Relatywnie najmniejsze zróżnicowanie wydatków na ochronę zdrowia w zależności od dochodu występuje w grupie gospodarstw domowych rolników i pracowników użytkujących gospodarstwo rolne.

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 26-31.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 31-38.

### *Finansowanie przez pracodawców*

Zgodnie z przepisami zawartymi w Kodeksie Pracy (Dział X)<sup>19</sup>, podmioty gospodarcze (pracodawcy) finansują następujące świadczenia z zakresu służby medycyny pracy: badania wstępne, okresowe, kontrolne oraz opiekę profilaktyczną niezbędną z uwagi na warunki pracy na zasadach określonych w Kodeksie Pracy, realizowane przez jednostki podstawowe służby medycyny pracy oraz wojewódzkie ośrodki medycyny pracy (ograniczanie szkodliwego wpływu pracy na zdrowie, sprawowanie opieki profilaktycznej, prowadzenie ambulatoryjnej rehabilitacji leczniczej, organizowanie pierwszej pomocy, promocja zdrowia, analizy stanu zdrowia, gromadzenie informacji o narażeniu i ryzyku zawodowym itd.). W świetle uregulowań prawnych (Ustawa o służbie medycyny pracy<sup>20</sup>), jednostkami organizacyjnymi służby medycyny pracy, które realizują obowiązkową opiekę profilaktyczną nad pracującymi, są jednostki podstawowe (publiczne zakłady opieki zdrowotnej, zakłady opieki zdrowotnej tworzone i utrzymywane przez pracodawców i inne podmioty, jeśli ich zadaniem statutowym jest opieka profilaktyczna, lekarze praktykujący indywidualnie lub grupowo). Oprócz tego wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, będące publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, obok funkcji ustawowych także realizują zadania uzupełniające w stosunku do działalności jednostek podstawowych w zakresie finansowanym przez pracodawców. Do zakresu finansowania opieki zdrowotnej przez pracodawców wchodzi ponadto świadczenia lecznicze wraz z diagnostyką, które najczęściej łączone są badaniami profilaktycznymi w ramach pakietów (abonamentów) profilaktyczno-leczniczych wykupywanych w zakładach opieki zdrowotnej. Działalnością finansowaną przez pracodawców, ukierunkowaną na zdrowie pracujących są także przedsięwzięcia inwestycyjne zaliczane do tzw. profilaktyki organizacyjnej i technologicznej. Dla przykładu są to: urządzenia odpylające, zastępowanie pracy ręcznej stanowiskami mechanicznego wykonywania pracy, likwidacja działów, w których notowano przekroczenia NDS (najwyższe dopuszczalne stężenie) czynników szkodliwych, ograniczanie hałasu na liniach produkcyjnych, realokacje pracowników w kierunku zmniejszania ich liczby w warunkach narażenia na czynniki szkodliwe, instalacja urządzeń hydraulicznych eliminujących wysiłek fizyczny i zagrożenie wypadkowe.

### *Całkowite przychody ochrony zdrowia*

Przedstawione analizy poszczególnych źródeł dopływu środków do ochrony zdrowia po połączeniu ukazują w miarę pełny obraz przychodowej strony finansów sektora zdrowia.

---

<sup>19</sup> Kodeks Pracy – Dział X Bezpieczeństwo i higiena pracy. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz.U. Nr 96, poz. 593), art. 2.

Analiza poziomu finansowania ochrony zdrowia ze środków publicznych wykazała istotne zmiany w wielkości i strukturze podziału tych środków w badanym okresie. Znaczne różnice w wielkości publicznych wydatków kierowanych do sektora ochrony zdrowia w poszczególnych latach, widoczne szczególnie w ujęciu realnym, świadczą o braku stabilności finansowej systemu. Zmiany w zakresie wielkości środków finansowych między trzema podstawowymi źródłami publicznego finansowania ochrony zdrowia: ze składki, budżetu państwa oraz budżetów JST wyraźnie wskazują, iż w ciągu ostatnich 5 lat mamy do czynienia z procesem przesunięcia ciężaru finansowania dóbr i usług zdrowotnych w kierunku KCH (Kasy chorych)/NFZ, za którym nie zawsze idzie w parze wzrost wydatków tych ostatnich. Ponadto w ramach poszczególnych źródeł finansowania występują w danych latach znaczne wahania wielkości środków, czego przykładem może być prawie 30% spadek wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2002 roku<sup>21</sup>. Tak duże fluktuacje w poziomie wydatków bardzo utrudniają stabilne zarządzanie systemem ochrony zdrowia i prowadzenie racjonalnej polityki zdrowotnej oraz wywołują poważne problemy ze zbilansowaniem strumieni przychodów z wydatkami. Zauważalne są też bardzo duże rozpiętości w wielkości wydatków przeznaczanych co roku na finansowanie poszczególnych grup świadczeniodawców, co potwierdza hipotezę o braku stabilności finansowej systemu i w konsekwencji oznacza wysoki stopień niepewności towarzyszący prowadzeniu działalności gospodarczej w tym sektorze<sup>22</sup>.

### III. Podstawowe formy leczenia w Polsce

Zgodnie z artykułem 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>23</sup>, każdy obywatel Polski ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Ministerstwo Zdrowia, Raport. *Finansowanie...*, s. 43-46.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 43-46.

<sup>23</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>24</sup> Osobom uprawnionym przysługuje prawie pełny zakres świadczeń, tj.: badanie diagnostyczne, w tym medyczna diagnostyka laboratoryjna, świadczenia na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i wczesne wykrywanie chorób, w tym obowiązkowe szczepienia ochronne, podstawowa opieka zdrowotna, świadczenia w środowisku nauczania i wychowania, ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne, rehabilitacja lecznicza, świadczenia stomatologiczne, leczenie szpitalne. Świadczenia wysokospecjalistyczne: leczenie w domu chorego, badanie i terapia psychologiczna, świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze, w tym opieka paliatywno-hospicyjna, badanie i terapia logopedyczna, pielęgnacja niepełnosprawnych i opieka nad nimi, opieka nad kobietą w okresie ciąży, porodu i połogu, opieka nad kobietą w okresie karmienia piersią, opieka prenatalna nad płodem i opieka nad noworodkiem oraz wstępna ocena stanu zdrowia i rozwoju niemowlęcia, opieka nad zdrowym dzieckiem, w tym ocena stanu zdrowia i rozwoju dziecka do lat 18. Leczenie uzdrowiskowe, zaopatrzenie w produkty lecznicze, wyroby medyczne i środki pomocnicze. Pomoc doraźna (pogotowie ratunkowe, ratownictwo medyczne) oraz transport sanitarny.

W ramach świadczeń zdrowotnych NFZ zapewnia odpowiednie procedury, zabiegi, operacje, metody leczenia, porady, wizyty lekarskie, a więc konkretne świadczenia. Udzielenie świadczenia oraz wybór metody leczenia, odpowiedniej procedury leczniczo-terapeutycznej w ramach poszczególnych rodzajów świadczeń powinno być uzasadnione medycznie, tj. oparte na wiedzy i praktyce medycznej i odpowiednie do rodzaju schorzenia.

Przepisy szczegółowo regulują zakres poszczególnych świadczeń, np. w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, opieki w zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych i opiekuńczo-leczniczych. Rozporządzenia do ustawy określają: wykazy leków podstawowych i uzupełniających, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, materiałów świadczeń stomatologicznych. W tych przypadkach, tzn. w zakresie zaopatrzenia w leki, zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, za materiały i świadczenia stomatologiczne – powyższe przepisy przewidują częściową lub całkowitą odpłatność. Szczególne uprawnienia do leczenia przysługują inwalidom wojennym i wojskowym, dzieciom, kobietom w ciąży, osobom niepełnosprawnym. W ramach ubezpieczenia niektóre świadczenia jednak nie przysługują. Można z nich skorzystać, ale na zasadach komercyjnych, ponosząc pełną odpłatność.

Odpłatne są także orzeczenia o zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz inne orzeczenia i zaświadczenia lekarskie wydawane na życzenie. Nie będzie pobierana opłata za orzeczenia i zaświadczenia, jeżeli są one związane z dalszym leczeniem, rehabilitacją, niezdolnością do pracy, kontynuowaniem nauki, uczestnictwem dzieci, uczniów, słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli i studentów w zajęciach sportowych i w zorganizowanym wypoczynku, a także, jeżeli nie są wydawane dla celów pomocy społecznej lub uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego. Koszty badania, wydania orzeczenia lub zaświadczenia związanego z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych, orzekaniem o niepełnosprawności, ustalaniem uprawnień w ramach ubezpieczeń społecznych są finansowane przez podmiot, na którego zlecenie zostaje przeprowadzone badanie, wydane orzeczenie lub zaświadczenie<sup>25</sup>.

### *Leczenie szpitalne*

Pacjenci, którzy posiadają aktualne ubezpieczenie mają prawo do leczenia szpitalnego w każdym szpitalu w Polsce, który podpisał umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia. Skierowanie do szpitala wystawia lekarz pierwszego kontaktu lub specjalista działający na

---

<sup>25</sup> M. Świerczyński, *ABC pacjenta*, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2007, s. 9-10.

podstawie kontraktu z NFZ, a także lekarz przyjmujący w gabinecie prywatnym, jeżeli cel leczenia nie może być osiągnięty przez leczenie ambulatoryjne. Do skierowania lekarz kierujący (rodzinny, specjalista) dołącza wyniki badań, które uzasadniają wstępne rozpoznanie i skierowanie pacjenta na leczenie szpitalne.

W trakcie pobytu w szpitalu, zabiegi umieszczone w katalogu świadczeń szpitalnych, tj. operacje, badania i lekarstwa potrzebne w procesie leczenia finansuje NFZ, ponosi również wszelkie inne koszty związane z hospitalizacją, czyli: wyżywienie, zakwaterowanie, opiekę pielęgniarską itd. Pacjent nie może również ponosić kosztów transportu sanitarnego wynikającego z potrzeby zachowania ciągłości leczenia w innym szpitalu lub poradni specjalistycznej oraz w przypadkach schorzeń zagrażających zdrowiu lub życiu<sup>26</sup>.

Szpitalne mogą pobierać opłatę za usługi ponadstandardowe, które są określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia<sup>27</sup>. Są to zabiegi chirurgii plastycznej i zabiegi kosmetyczne w przypadkach, kiedy nie są one następstwem wady wrodzonej, urazu, choroby lub skutkiem jej leczenia.

#### *Ambulatoryjna opieka specjalistyczna*

Wszelkie świadczenia medyczne, jakie możemy uzyskać w poradniach specjalistycznych, należą do grupy zwanej ambulatoryjnymi świadczeniami specjalistycznymi. Noszą one nazwę porad specjalistycznych. Nieodpłatne usługi dostępne są tylko w tych poradniach, na które Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł z placówką medyczną umowę. Pacjent ma prawo wyboru lekarza specjalisty spośród tylko tych poradni, które taką umowę posiadają. O wskazanie specjalisty ubezpieczony może zwrócić się do lekarza kierującego, który często dysponuje wiedzą o zakontraktowanych przez Fundusz poradniach. Przychodnie, które mają zawarte umowy z NFZ można rozpoznać samemu – po tablicy ze znakiem graficznym NFZ<sup>28</sup>.

Rozróżnia się cztery typy porad specjalistycznych:

- Porada I typu – świadczenie obejmujące badanie podmiotowe i przedmiotowe lekarza specjalisty oraz inne świadczenia niezbędne w procesie diagnostyczno-terapeutycznym, w tym ordynację leków, zlecenie świadczeń diagnostycznych, leczniczych i pielęgnacyjnych, kierowanie na konsultacje, do szpitala lub na

---

<sup>26</sup> M. Dobska, K. Rogoziński, *Podstawy zarządzania, zakładem opieki zdrowotnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 184-188.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27 stycznia 2000 r. w sprawie sposobu ustalania opłat za świadczenia zdrowotne udzielane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej osobom nieuprawnionym do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 8, poz. 113).

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 182-184.

leczenie uzdrowiskowe, udzielanie pisemnej odpowiedzi lekarzom kierującym na konsultacje, wydawanie niezbędnych w procesie leczenia orzeczeń i opinii o stanie zdrowia pacjenta;

– Porada II typu – świadczenie obejmujące badanie podmiotowe i przedmiotowe lekarza specjalisty i wykonanie 3 lub więcej badań z przypisanych do porady I typu w katalogu świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych lub badań przypisanych do porady II typu w katalogu świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych, których wykonanie lekarz specjalista uznał za niezbędne, wraz z leczeniem i udzieleniem wskazówek co do dalszego sposobu postępowania; ten typ porady uwzględnia także świadczenie obejmujące pierwszorazowe w danej poradni badanie podmiotowe i przedmiotowe lekarza specjalisty;

– Porada III typu – świadczenie obejmujące badanie podmiotowe i przedmiotowe lekarza specjalisty i wykonanie badań przypisanych do porady III typu określonych w katalogu świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych, lub zawartych w katalogu zakresów ambulatoryjnych świadczeń diagnostycznych współfinansowanych, których wykonanie lekarz specjalista uznał za niezbędne, wraz z leczeniem i udzieleniem wskazówek co do dalszego sposobu postępowania lub udzielenie świadczenia w warunkach domowych przez lekarza specjalistę;

– Porada IV typu (zabiegowo-diagnostyczna) – świadczenie obejmujące badanie podmiotowe i przedmiotowe lekarza specjalisty oraz świadczenie określone w katalogu porad zabiegowo-diagnostycznych, z wykonaniem – w przypadku wskazań medycznych - badań określonych w katalogu świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych.

Skierowanie do poradni specjalistycznej wystawia lekarz ubezpieczenia zdrowotnego, czyli lekarz rodzinny lub lekarz specjalista z poradni specjalistycznej albo szpitala, który ma kontrakt z NFZ. Może ono mieć dwojaki charakter: konsultacyjny, bądź z prośbą o objęcie leczeniem stałym. Porada o charakterze konsultacyjnym ma miejsce wówczas, gdy specjalista wyda opinię o stanie zdrowia pacjenta oraz wskaże dalszy tok leczenia na podstawie wykonanych badań diagnostycznych. W tym wypadku skierowanie jest wystawiane jednorazowo, a pacjent wraca na leczenie do lekarza kierującego. Natomiast, jeśli lekarz specjalista w czasie wizyty uzna, że pacjent wymaga opieki specjalistycznej – pisemnie informuje lekarza kierującego o objęciu stałym leczeniem pacjenta bez określenia liczby porad.

### *Leczenie stomatologiczne*

Ubezpieczony może dokonać wyboru lekarza dentysty spośród wszystkich lekarzy, którzy zawarli umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia. Pacjent ma prawo do gwarantowanych świadczeń zdrowotnych lekarza dentysty oraz materiałów stomatologicznych stosowanych przy udzielaniu tych świadczeń, które zostały opisane poniżej. Przy każdym gabinecie zakontraktowanym przez NFZ wywieszony jest wykaz gwarantowanych świadczeń i materiałów stomatologicznych oraz cennik usług prywatnych. Pacjent ma prawo zażądać od lekarza dentysty wystawienia rachunku za usługi prywatne.

NFZ nie finansuje świadczeń ponadstandardowych oraz leczenia w gabinecie stomatologicznym, który nie posiada kontraktu z NFZ. Dokumentem potwierdzającym uprawnienia do podstawowych świadczeń zdrowotnych jest dowód ubezpieczenia.

### *Opieka długoterminowa*

W ramach ubezpieczenia zdrowotnego w NFZ pacjent może korzystać z następujących usług w zakresie opieki długoterminowej:

- świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze,
- opieka paliatywno-hospicyjna.

Celem zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego i opiekuńczo-leczniczego jest objęcie całodobową opieką i leczeniem osób, które przebyły ostrą fazę leczenia szpitalnego, mają ukończony proces diagnozowania, leczenia operacyjnego lub intensywnego leczenia zachowawczego i nie wymagają już dalszej hospitalizacji. Do zakładu opiekuńczo-leczniczego nie mogą być przyjmowani pacjenci w terminalnej fazie choroby i pacjenci z chorobą psychiczną. Czas objęcia chorego opieką długoterminową zależy od stanu zdrowia pacjenta, ale nie może przekraczać okresu 6 miesięcy.

Opiekę paliatywno-hospicyjną prowadzą:

- oddział medycyny paliatywnej,
- hospicja stacjonarne,
- hospicja domowe (dla dorosłych, dla dzieci),
- poradnia medycyny paliatywnej.

Opieka paliatywna jest całościową, wszechstronną opieką nad pacjentem chorującym na nieuleczalne, postępujące choroby w końcowym okresie życia. Opieka paliatywna obejmuje swym zakresem przede wszystkim: zwalczanie bólu chorego i innych dolegliwości somatycznych, pielęgnację, łagodzenie cierpień psychicznych oraz duchowych.



Do hospicjum stacjonarnego pacjenci kierowani są przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego. Do hospicjum domowego oprócz lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego w sytuacjach uzasadnionych względami medycznymi, pacjenci mogą być zgłaszani (na podstawie skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego) przez: samych chorych, innych pracowników opieki zdrowotnej, rodzinę chorego, inne osoby. Każdy zgłoszony pacjent w terminalnej fazie choroby, musi być objęty opieką lub należy mu wskazać inny, właściwy ze względu na jego stan zdrowia lub miejsce zamieszkania zakład opieki zdrowotnej.

### *Rehabilitacja lecznicza*

Na podstawie skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego (podstawowej opieki zdrowotnej/rodzinnego oraz lekarza specjalisty) Narodowy Fundusz Zdrowia zapewnia ubezpieczonemu prawo do świadczeń rehabilitacji leczniczej w celu zapobiegania niepełnosprawności, jej usunięcia, ograniczenia lub złagodzenia jej skutków. Pacjent może korzystać z następujących rodzajów rehabilitacji:

- lecznicza, realizowana w warunkach ambulatoryjnych lub domowych
- ogólnoustrojowa, realizowana w warunkach oddziału stacjonarnego,
- kardiologiczna, realizowana w warunkach oddziału stacjonarnego oraz w warunkach ambulatoryjnych,
- neurologiczna, realizowana w warunkach oddziału stacjonarnego,
- narządu słuchu i mowy,
- kobiet po mastektomii,
- dzieci niepełnosprawnych.

### *Pomoc doraźna*

Obecny system pomocy doraźnej w Polsce, a więc udzielania pierwszej kwalifikowanej pomocy lekarskiej na miejscu nagłego zdarzenia lub zachorowania, ukształtował się w ciągu ostatnich 40-50 lat. Obecna sytuacja spowodowała konieczność zmiany obowiązującego systemu oraz stworzenia struktur medycyny ratunkowej zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia i standardami Unii Europejskiej. Już w 1999 roku Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej przygotowało Program Zintegrowanego Ratownictwa Medycznego oraz rozpoczęło prace nad projektem ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (PRM). Ustawa została uchwalona przez Sejm dnia 25 lipca 2001 roku<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 października 2006 r., Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).

Innym elementem systemu pomocy doraźnej jest izba przyjęć szpitala, jako miejsce, do którego kierowany jest pacjent wymagający natychmiastowej hospitalizacji.

Zgodnie z założeniami ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym podstawowymi jednostkami systemu są: Centra Powiadamiania Ratunkowego, Szpitalne Oddziały Ratunkowe (SOR) oraz zespoły ratownictwa, a więc ambulanse ratunkowe bądź jednostki Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR)<sup>30</sup>.

### *Ochrona zdrowia psychicznego*

Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego<sup>31</sup> jest aktem prawnym, który w ramach ogólnego systemu ochrony zdrowia przewiduje specjalne uregulowania w stosunku do osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo<sup>32</sup>. Opieka zdrowotna nad osobami z zaburzeniami psychicznymi jest wykonywana w ramach podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej, zwłaszcza psychiatrycznej opieki zdrowotnej – w formie pomocy doraźnej, ambulatoryjnej, dziennej, szpitalnej i środowiskowej oraz w Domach Pomocy Społecznej.

## **IV. Jakość usług w sektorze ochrony zdrowia**

Wysoka jakość usług w sektorze ochrony zdrowia zwiększa satysfakcję pacjentów i ułatwia wykonywanie zadań pracownikom służby zdrowia. Świadczenia medyczne udzielane są zgodnie ze stanem aktualnej wiedzy i z wykorzystaniem dostępnych środków, przy pełnej redukcji marnotrawstwa. Potwierdzona jakość usług zdrowotnych, czyli posiadanie odpowiednich certyfikatów i akredytacji umożliwia korzystanie z funduszy unijnych, daje dodatkowe punkty w konkursie ofert na zawarcie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych, gwarantuje świadczenia na wysokim poziomie oraz poprawia przejrzystość systemu zarządzania placówką, co pozwala zaoszczędzić czas i środki finansowe.

Wykaz polskich aktów prawnych, regulujących podstawowe zagadnienia jakości usług medycznych otwiera ustawa o Zakładach Opieki Zdrowotnej<sup>33</sup>. Postanowienia tej ustawy odnośnie jakości, zgromadzone w różnych artykułach, są następujące:

- pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej powinny odpowiadać określonym wymaganiom fachowym i sanitarnym,

---

<sup>30</sup> *Narodowa ochrona zdrowia. Strategiczne kierunki działań Ministerstwa zdrowia w latach 2002-2003*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2002, s. 21-24.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o Ochronie Zdrowia Psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535).

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 21-25.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o Zakładach Opieki Zdrowotnej (Dz.U. Nr 91 poz. 408).

- minister właściwy do spraw zdrowia może określić w drodze rozporządzenia standardy postępowania i procedury medyczne wykonywane w zakładach opieki zdrowotnej w celu zapewnienia właściwego poziomu i jakości świadczeń zdrowotnych,
- zakłady opieki zdrowotnej nabywają i stosują wyroby medyczne, odpowiadające wymaganiom z ustawy o wyrobach medycznych<sup>34</sup>,
- w zakładzie opieki zdrowotnej świadczenia zdrowotne udzielane są wyłącznie przez osoby wykonujące zawód medyczny,
- minister właściwy do spraw zdrowia określa w drodze rozporządzenia wymagania, jakim powinny odpowiadać osoby na stanowiskach kierowniczych w zakładach opieki zdrowotnej określonego rodzaju,
- zakład opieki zdrowotnej jest obowiązany prowadzić dokumentację medyczną osób korzystających ze świadczeń zakładu.

Ważnym założeniem systemu zarządzania jakością, jest ciągłe doskonalenie systemu wg kryterium zaspokojenia potrzeb klienta. Wszystkie materiały, usługi i praca personelu oraz system informacji i zarządzania muszą spełniać wymagania najwyższej jakości, która warunkuje konkurencyjność na rynku, umożliwia zdobywanie rynków kontrahentów i klientów. Zakłady opieki zdrowotnej mogą wybrać spośród trzech podstawowych systemów zarządzania jakością: akredytacja, normy ISO, Total Quality Management.

Materiały ISO określają ściśle obszary i zadania zarządzania jakością. Określone normy ISO wymagają od jednostki opieki zdrowotnej zdefiniowania celów jakościowych, rozumianych jako strategiczne cele w całym programie opieki zdrowotnej, realizowanym przez jednostkę. Celem pomiaru stopnia osiągnięcia tych celów, jednostka opieki zdrowotnej może wykorzystać wskaźniki jakościowe, zalecane przez władze lub organizacje zawodowe i towarzystwa naukowe. Ważne jest, aby wskaźniki te były mierzalne i istotne dla procesu, którego dotyczą. Cele jakościowe muszą być powiązane z polityką jakości, rozumianą jako zbiór bieżących zasad postępowania i zbiór wartości w sferze jakości. System zarządzania można, na życzenie kierownictwa jednostki opieki zdrowotnej, poddać ocenie zewnętrznej jednostki, akredytowanej do oceny systemów zarządzania jakością. Efektem takiej oceny, związanej z osiągnięciem celów jakościowych, jest certyfikat zgodności systemu z wymaganiami normy. Wiele polskich placówek ubiega się o wdrożenie systemu zarządzania

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Wyrobach Medycznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 93, poz. 896).

jakością w celu uzyskania odpowiednich certyfikatów. W badaniach jakości w Polsce uwzględnia się<sup>35</sup>:

- zakład opieki zdrowotnej jest obowiązany prowadzić dokumentację medyczną osób korzystających ze świadczeń,
- rodzaj prowadzonej działalności nie jest związany ze stosowaniem parametrów określających jakość,
- jednostki nie udzielają gwarancji w takim znaczeniu, w jakim producent wyrobu bierze na siebie odpowiedzialność za wady dostarczanego towaru,
- jednostki oddziałują na jakość pracy personelu jednostronnie, stosując rozwiązania instrumentalne,
- ochronę konsumentów, udzielanie odpowiedzi na skargi zgłaszane przez klientów.

Menedżerowie, którzy chcą stosować jakościowe instrumenty w systemie wytwarzania i świadczeń muszą swoje postępowanie skierować na poznanie potrzeb konsumentów i uczynienia je mierzalnymi<sup>36</sup>. Zwiększenie udziału świadczeniodawcy na rynku usług jest potwierdzeniem zaufania do świadczonych wysokiej jakości usług medycznych. Wysoka jakość warunkuje skuteczną opiekę zdrowotną, zgodną z wymaganiami społecznymi. Do przyczyn wzrostu znaczenia jakości usług zdrowotnych zalicza się<sup>37</sup>:

- dostrzeżenie zależności między sukcesem organizacji a jakością,
- możliwość poprawy efektywności gospodarowania poprzez doskonalenie jakości organizacji,
- możliwość obniżenia kosztów działalności, bez negatywnych skutków dla dobra pacjenta, w wyniku poprawy jakości – wyeliminowanie marnotrawstwa, naprawianie błędów, podwójnie wykonywania tych samych działań.

Dla skutecznego wdrożenia systemu zarządzania jakością niezbędne jest pokonanie pewnych barier, wśród których wymienia się<sup>38</sup>:

- brak zainteresowania tematyką jakości wśród pracowników opieki zdrowotnej,
- brak odpowiedniej komunikacji i współpracy pomiędzy kadrą kierowniczą a zespołem pracowników odpowiedzialnych za sprawy jakości,
- nie traktowanie pacjenta jak klienta,
- brak znajomości mechanizmów jakości przez załogę,

---

<sup>35</sup> A. Kornak, R. Szeremeta, *Strategia i zarządzanie marketingowe w promocji i zbycie turystyki i uzdrowisk*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001, s. 77.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>37</sup> K. Opolski, G. Dykowska, M. Możdżonek *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2003, s.13.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 188.

- brak informacji związanych z powodami występowania problemów,
- nie przeznaczanie środków finansowych na zarządzanie jakością oraz obawa przed wzrostem kosztów z powodu podejmowania działań związanych z jakością,
- niechęć środowisk medycznych wobec wdrażania i upowszechniania mechanizmów zarządzania jakością.

Ogólne oceny poziomu świadczenia usług zdrowotnych wciąż pozostają krytyczne. Obecnie blisko dwie trzecie Polaków (63%) jest niezadowolonych z tego, jak funkcjonuje w naszym kraju opieka zdrowotna, tylko jedna trzecia (34%) wyraża zadowolenie. Wzrósł odsetek ocen negatywnych, jednocześnie zaś zmniejszył się odsetek opinii pozytywnych. Osoby zadowolone z działania opieki zdrowotnej to często zarówno osoby najmłodsze, jak i najstarsze, mieszkańcy wsi, z wykształceniem podstawowym; w grupach społeczno-zawodowych są to rolnicy, a spośród biernych zawodowo – uczniowie i studenci oraz renciści. Do bardziej krytycznych należą mieszkańcy największych aglomeracji miejskich i osoby z wyższym wykształceniem. Bardziej zadowoleni z funkcjonowania opieki zdrowotnej są ci, którzy w ciągu ostatnich sześciu miesięcy korzystali tylko ze świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia, a także niekorzystający w tym czasie z żadnych usług. Osoby korzystające jedynie z prywatnych świadczeń medycznych, a także ci, którzy korzystali z usług zarówno prywatnych, jak i w ramach ubezpieczenia, zdecydowanie gorzej oceniają opiekę zdrowotną w naszym kraju.

Obecny system ochrony zdrowia Polacy oceniają niemal tak samo jak funkcjonowanie opieki zdrowotnej. Jedna trzecia (32%) sądzi, że jest on dobry, natomiast niemal dwukrotnie większa grupa (62%) ma o nim opinię negatywną. Jednak oceny zarejestrowane obecnie są i tak znacząco lepsze niż te z lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W ciągu ostatnich dwóch lat nie zaszły w tym zakresie większe zmiany<sup>39</sup>. Zauważa się jednak duże zróżnicowanie poziomu jakości usług oferowanych przez placówki opieki zdrowotnej. Tendencje rozwojowe w ochronie zdrowia spowodują, że stale będzie wzrastał nacisk na świadczenie usług o wysokiej jakości. Wejście Polski do struktur UE nasiliło konkurencję i otrzymywanie certyfikatów jakości może być szansą na dalszy rozwój i przetrwanie na rynku świadczeń medycznych omawianych placówek.

---

<sup>39</sup> *Opinie o opiece zdrowotnej*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2009, s. 4.

## **Zakończenie**

Absolutnym priorytetem ekonomicznym, społecznym i zdrowotnym jest jak najlepsze, najefektywniejsze i najbardziej celowe wykorzystanie zasobów, w tym finansowych w ochronie zdrowia. Efektywne wykorzystanie oznacza ograniczenie marnotrawstwa, a przez to stworzenie przestrzeni dla zwiększenia liczby udzielanych świadczeń niezbędnych i/lub poprawy jakości opieki zdrowotnej. Wzrostowi efektywności i jakości opieki zdrowotnej sprzyja organizacja procesów diagnozowania i leczenia ukierunkowana na szybkie wykrywanie chorób i ich leczenie na tym poziomie systemu, na którym przynosi ono oczekiwane efekty zdrowotne przy najniższych nakładach. Bogatsze kraje doszły już do wniosku, że nie stać ich na niską efektywność systemu opieki zdrowotnej i starają się wzmacniać opiekę ambulatoryjną kosztem opieki stacjonarnej, rehabilitację kosztem świadczeń rentowych, promocję i prewencję kosztem medycyny naprawczej.

## **Streszczenie**

Jak wiadomo, nie ma idealnego systemu, który zaspokoiłby wszystkie oczekiwania i potrzeby – pacjentów, organizatorów, świadczeniodawców, lekarzy i pielęgniarek, płatników. Jak ważny jest dobór metod finansowania świadczeń zdrowotnych podkreśla wielu autorów, m.in. A. Sobczak. Wg autorki zastosowanie właściwego mechanizmu finansowania świadczeń zdrowotnych udzielanych przez usługodawców jest jednym z kluczowych elementów, determinujących sukces lub porażkę w sprawnym zarządzaniu systemem ochrony zdrowia<sup>40</sup>. Tworzy on bowiem swojego rodzaju „pole gry” między zakładami opieki zdrowotnej jako usługodawcami a dysponentami środków na ochronę zdrowia jako płatnikami, kształtując rozkład ryzyka finansowego dla obu stron oraz motywując lub demotywując usługodawców do efektywnego działania. W opracowaniu starano się pokazać obraz polskiego systemu ochrony zdrowia, zwracając uwagę na źródła finansowania opieki zdrowotnej, formy leczenia w Polsce oraz znaczenie jakości świadczonych usług.

Jakość usług, w warunkach gospodarki rynkowej, jest jednym z podstawowych, istotnych mierników ekonomicznych konkurencyjności przedsiębiorstwa. Z tych powodów problemy doskonalenia jakości usług medycznych są aktualne. Wymagają nie tylko badania, ale także zrozumienia potrzeby ich rozwiązania w praktyce.

## **Summary**

It is commonly known that there is no ideal system which would satisfy all the expectations and needs of patients, organisers, health care providers, doctor, nurses and tax payers. Many authors (among them A. Sobczak) emphasise the importance of selecting the methods for financing medical services. Applying an appropriate mechanism for financing the provided medical services is, according to the author, one of the key elements determining success or failure of the efficient health care system management.<sup>41</sup> As the mechanism creates a certain “field of play” between health care centres (the service providers) and the disposers of means for health care (the payers), the financial risk distribution is formed for both parties and the providers can either be motivated or demotivated to undertake effective actions. This

---

<sup>40</sup> J. Stępniewski, *Zarządzanie szpitalem*, Wydawnictwo Akademii Medycznej, Wrocław 2005, s. 175.

<sup>41</sup> Ibidem.

study is making an attempt at presenting Polish health care system with special attention paid to the sources of health care financing, treatment forms in Poland and the importance of the quality of service provided.

The quality of service in the market economy is one of the most basic and crucial economic criteria for enterprise's competitive ability. It is for these reasons that the problems of improving medical services quality are still an up-to-date issue. Not only do those problems require research but also understanding the need for resolving them in practice.

### **Bibliografia**

- Dobska M., Rogoziński K., *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Karski J.B., *Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kornak A., Szeremeta R., *Strategia i zarządzanie marketingowe w promocji i zbycie turystyki i uzdrowisk*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001.
- Kozierkiewicz A., Kulis M., *Ochrona zdrowia w samorządzie lokalnym. Doświadczenia polskich miast*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Naukowe Vesalius, Kraków 1999.
- Leki K., *Pomoc doraźna w świetle ustawy o państwowym ratownictwie medycznym*, [w:] *Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, pod red. V. Korporowicz, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- Narodowa ochrona zdrowia. Strategiczne kierunki działań Ministerstwa zdrowia w latach 2002-2003*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2002.
- Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*, pod red. A. Frąckiewicz-Wronki, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006.
- Opinie o opiece zdrowotnej*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2009.
- Opolski K., Dykowska G., Możdżonek M., *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Rogoziński K., *Nowy marketing usług*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2001.
- Rój J., Sobiech J., *Zarządzanie finansami szpitala*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Ryć K., *Ochrona zdrowia i gospodarka. Mechanizmy rynkowe a regulacje publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2008.
- Rydlewska I., *Finansowanie ochrony zdrowia przez pracodawców*, [w:] *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga*, pod red. S. Golimowskiej, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004.
- Sobiech J., *Finansowanie ochrony zdrowia z budżetu państwa*, [w:] *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga*, pod red. S. Golimowskiej, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004.
- Sobiech J., *Składka na ubezpieczenie zdrowotne i bezpośrednie opłaty za usługi w systemie „monokasy”*, [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów polskiej gospodarki*, pod red. R. Szewczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.
- Świerczyński M., *ABC pacjenta*, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2007.
- Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135).
- Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, pod red. V. Korporowicz, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.

## **WPLYW ZMIAN USTROJOWO-SPOLECZNYCH NA REGULACJĘ PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE W LATACH 1989-2009**

### **Wstęp**

Przemiany stanowią odbicie wielu różnorodnych procesów zachodzących zarówno w życiu poszczególnych jednostek, jak i całych społeczeństw. Transformacje o charakterze ustrojowym, politycznym, społecznym czy prawnym wpływają na wszystkie sfery funkcjonowania państwa.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat postępują działania mające na celu zmianę w postrzeganiu kwestii dotyczących ochrony środowiska. Szczególne znaczenie mają unormowania odnoszące się do kształtowania świadomości prawnej Polaków w zakresie ochrony środowiska.

Rozwój gospodarki rynkowej i kapitalistyczne spojrzenie na środowisko naturalne wymuszają na prawodawcy potrzebę stanowienia norm służących ochronie takich komponentów jak m.in.: gleba, woda, powietrze, flora i fauna.

Niewątpliwie gospodarka rynkowa nie zapewnia skutecznej ochrony środowiska na bazie własnych mechanizmów działania, dlatego konieczność chronienia środowiska naturalnego wynika z regulacji prawa publicznego, prywatnego, a także aktywności społecznej.

### **I. Rozwój regulacji ochrony środowiska w Polsce**

W Polsce zainteresowanie ochroną środowiska bezsprzecznie uwidoczniło się w kontekście przemian gospodarczo-politycznych połączonych z chęcią przystąpienia do grona państw Wspólnoty Europejskiej. Perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej była impulsem dla gruntownej przebudowy funkcjonującego prawa w zakresie ochrony środowiska. Regulacje prawne sprzed 1989 roku niewątpliwie musiały zostać przekształcone i dostosowane do współczesnych standardów ochrony środowiska.

Podstawą ochrony środowiska w Polsce jest prowadzona polityka, której nowoczesnych i zorganizowanych początków należy poszukiwać w ustaleniach Okrągłego Stołu z 1989 r. Protokół Podzespołu Okrągłego Stołu do Spraw Ekologii, zawierał 28 postulatów oraz listę głównych zadań i działań, które należy podjąć, celem stworzenia



podstaw do dalszego rozwoju kraju na bazie kryteriów zrównoważonego rozwoju. Podstawowe wskazania zawarte w dokumencie to<sup>1</sup>:

- przyjęcie zasad zrównoważonego rozwoju i opracowanie ekopolityki, gwarantującej dalszy gospodarczy rozwój kraju,
- planowanie przestrzenne i leśnictwo włączyć do Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
- zarządzanie zasobami wodnymi ulokować w rejonach kraju zasobnych w wody,
- zmianę polityki rolnej i urbanistycznej,
- przegląd polityki energetycznej i motoryzacyjnej,
- nowelizacja ustaw związanych z ochroną środowiska,
- wzmocnienie roli Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska,
- uspołecznienie systemu ochrony środowiska,
- rozwój edukacji ekologicznej.

Konsekwencją propozycji Okrągłego Stołu było opracowanie w 1991 roku Polityki Ekologicznej Państwa<sup>2</sup> – dokumentu stanowiącego podstawę do planowanej i zorganizowanej działalności struktur państwa w zakresie ekologizacji podejmowanych działań. Powyższy dokument odzwierciedlał nowoczesne podejście do polityki państwa w obszarze zarządzania środowiskiem z uwzględnieniem zasad ekorozwoju. Dokument ten wielokrotnie uzupełniano i rozszerzano (Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dla Urzędu Rady Ministrów we wrześniu 1991 roku, a także w lutym i lipcu 1992 roku). Znaczenie programu rządowego Polityka Ekologiczna Państwa zostało potwierdzone w uchwale Sejmu z dnia 10 maja 1991 roku<sup>3</sup>

Z kolei Senat Rzeczypospolitej Polskiej w uchwale z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa<sup>4</sup> stwierdził, że ekorozwój:

- jest jedyną drogą do zagwarantowania potrzeb i aspiracji społeczeństwa i państwa, stanowi również klucz do integracji europejskiej, członkostwa w organizacjach międzynarodowych i osiągnięcia poziomu kraju rzeczywiście rozwiniętego,

---

<sup>1</sup> Zob.: Protokół Podzespołu d/s Ekologii Okrągłego Stołu, Warszawa 1989; S. Kozłowski, *Wprowadzenie do serii „Studia nad zrównoważonym rozwojem”*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, pod red. B. Poskrobki, S. Kozłowskiego, Białystok-Warszawa 2005, s. 9; C. Więckowski, *Polityka ekologiczna państwa. Priorytety, instrumenty prawne, planowane działania*, „Problemy Ekologii” 1998, nr 4, s. 116.

<sup>2</sup> Zob.: Polityka Ekologiczna Państwa, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1991; Program wykonawczy do Polityki Ekologicznej Państwa do roku 2000, Warszawa 1994.

<sup>3</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej (MP z 1991 r., Nr 18, poz. 118).

<sup>4</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie Polityki Ekologicznej Państwa (MP z 1994 r., Nr 59, poz. 510).

– musi być realizowany przez wszystkie sektory przy pełnym, świadomym i aktywnym udziale całego społeczeństwa, ponad interesami poszczególnych podmiotów, w imię dobra przyszłych pokoleń.

W 1997 roku przygotowany został rządowy dokument Narodowa Strategia Integracji<sup>5</sup>, który spełniał ważną rolę w zakresie ochrony środowiska, rozwoju zrównoważonego oraz określenia sposobu dochodzenia Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. W 1998 roku z kolei został zatwierdzony przez Radę Ministrów, Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej<sup>6</sup>. W powyższym dokumencie zawarto wytyczne działań dostosowawczych oraz harmonogram ich realizacji w latach 1998-2002. Odnośnie ochrony środowiska za priorytety uznano: wdrożenie dyrektyw i standardów wspólnotowych dostosowania polskiej polityki ekologicznej do odpowiedniego programu Unii Europejskiej oraz wzmocnienie kadrowe służb ochrony środowiska. Następnie w 1999 roku Sejm RP przyjął rezolucję, w której zobowiązał rząd do przygotowania do połowy 2000 roku Narodowej Strategii Rozwoju Zrównoważonego<sup>7</sup> na kolejne ćwierćwiecze.

W wyniku zwiększenia świadomości proekologicznej społeczeństwa, wzrostu nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska oraz wdrożenia prawnych i ekonomicznych uwarunkowań, nastąpiło zmniejszenie presji na środowisko i w konsekwencji poprawa jego stanu.

## **II. Znaczenie II Polityki Ekologicznej Państwa**

Postępujące przemiany społeczno-ekonomiczne ostatnich dwóch dekad XX wieku w Polsce, spowodowały konieczność wypracowania zasad nowej polityki. Podstawowymi przesłankami opracowania polityki dostosowanej do aktualnych, a także przyszłych potrzeb społeczeństwa polskiego były<sup>8</sup>:

- zaawansowany i postępujący proces prywatyzacji gospodarki,
- reforma państwa bazująca na samorządach terenowych,
- uchwalenie nowej Konstytucji RP, zawierającej artykuły odnoszące się do środowiska,
- zaawansowane negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej,

---

<sup>5</sup> Narodowa Strategia Integracji, Monitor Integracji Europejskiej – wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.

<sup>6</sup> Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), Monitor Integracji Europejskiej Nr 19, Warszawa 1998 r.

<sup>7</sup> Polska 2025 r., Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, Rada Ministrów, Warszawa 2000.

<sup>8</sup> A. Świdorska, *II Polityka ekologiczna państwa – omówienie*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, nr 2 (19).

- przystąpienie Polski do wielu międzynarodowych porozumień i konwencji w dziedzinie ochrony środowiska,
- rozwój współpracy z organizacjami międzynarodowymi o charakterze rządowym i pozarządowym.

Głównym celem II Polityki Ekologicznej Państwa<sup>9</sup> (dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 roku oraz przez Sejm RP w sierpniu 2001 roku), jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz wytyczenie strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Opracowana i wdrożona w świecie koncepcja zrównoważonego rozwoju, powinna być zgodna z opracowaną polityką, wprowadzona w zakresach wytyczonych w poszczególnych sektorach gospodarki państwa. II Polityka, wskazuje idee służące rozwiązywaniu bieżących potrzeb, jak i też te, które pojawią się w XXI w. Podstawowe problemy do rozwiązywania na bieżąco i perspektywnie to: bezpieczeństwo ekologiczne narodu, społeczeństwa i rodziny, demokratyzacja ochrony środowiska, trwałe związki ekologii z zarządzaniem gospodarką i ekonomiką państwa.

Istotne przesłanki, które uwzględniono przy tworzeniu II Polityki Ekologicznej Państwa to m.in.:

- nadrzędną wartością w polityce Rzeczypospolitej jest człowiek, a zatem człowiek jest też nadrzędną wartością w polityce ekologicznej państwa,
- człowiek jest najważniejszym przedstawicielem środowiska przyrodniczego i w nim żyje, a zachowanie równowagi wymaga spójnego i łącznego zarządzania dostępem do zasobów środowiska oraz likwidacji i zapobiegania powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności gospodarczej,
- bezpieczeństwo ekologiczne społeczeństwa i gospodarki wymaga nie tylko wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej, ale także zabezpieczenia odpowiednich zasobów o charakterze dyspozycyjnym (woda, przestrzeń, lasy, obszary chronione),
- dalszy rozwój społeczno-gospodarczy z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju, wynika z konieczności uniknięcia dotychczasowego intensywnego rozwoju gospodarki przy niekontrolowanym, często nieracjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych,
- obszary o dużych walorach przyrodniczych i bogatej różnorodności biologicznej znajdujące się na terytorium Polski powinny zostać objęte szczególną ochroną.

---

<sup>9</sup> II Polityka Ekologiczna Państwa, [www.zwzs.pb.edu.pl/download/II-polityka-ekologiczna-panstwa.pdf.html](http://www.zwzs.pb.edu.pl/download/II-polityka-ekologiczna-panstwa.pdf.html).

II Polityka Ekologiczna Państwa określa 12 zasad realizacji polityki<sup>10</sup>:

- 1) **Zasada zrównoważonego rozwoju.**
- 2) **Zasada przezorności**, polegająca na rozwiązywaniu problemów już w momencie pojawienia się uzasadnionego prawdopodobieństwa zagrożenia, a nie po jego wystąpieniu i rozpoznaniu.
- 3) **Zasada integracji polityki ekologicznej z polityką sektorową**, oznacza przyjęcie w polityce sektorowej celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi.
- 4) **Zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego**, traktująca sprawiedliwie dostęp międzypokoleniowo do zasobów środowiska jak i też między człowiekiem i przyrodą.
- 5) **Zasada regionalizacji**, umożliwia władzom terenowym skoordynowanie polityki regionalnej z ekosystemami w Europie. Te działania mogą być możliwe po rozszerzeniu uprawnień samorządów terytorialnych.
- 7) **Zasada uspołecznienia**, polega na stworzeniu warunków do autentycznego dostępu wszystkich grup obywateli jak i też poszczególnych przedstawicieli do polityki ekologicznej państwa.
- 8) **Zasada zanieczyszczający płaci**, nakłada obowiązek pokrycia strat w środowisku przez sprawców szkody.
- 9) **Zasada prewencji**, określa zasady przeciwdziałania negatywnym skutkom dla środowiska, już na etapie planowania i podejmowania decyzji o korzystaniu ze środowiska.
- 10) **Zasada stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT)**, polega na wyborze technologii lub środków technicznych w realizacji działalności oddziałującej na środowisko, wśród opracowanych i zalecanych w świecie rozwiązań w tym zakresie.
- 11) **Zasada subsydiarności**, polega na podejmowaniu przez Unię Europejską działań należących do jej kompetencji wówczas, gdy cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte przez państwo członkowskie.
- 12) **Zasada klauzul zabezpieczających**, umożliwia w uzasadnionych przypadkach państwom członkowskim stosowanie ostrzejszych rygorów niż jest to zapisane w prawie wspólnotowym.

---

<sup>10</sup> Szerzej na temat zasad II Polityki Ekologicznej Państwa zob.: A. Weigle, *Polityka ekologiczna państwa*, [w:] *Ochrona przyrody i środowiska w Polsce oraz udział w niej organizacji społecznych*, praca zbiorowa, Liga Ochrony Przyrody, Warszawa 2000, s. 203-204; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, pod red. J. Bocia, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2000, s. 131.

**13) Zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej**, ma zastosowanie w wyborze planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych ochrony środowiska.

II Polityka Ekologiczna Państwa realizowana jest w 3 etapach.

**Etap pierwszy (lata 2000-2002)** krótkoterminowy, związany z okresem ubiegania się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Podstawowe cele w tym okresie to:

- zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko i ludzi obszarów najsilniej uprzemysłowionych i zurbanizowanych, dużymi źródłami punktowych zanieczyszczeń w obrębie opuszczonych baz wojsk radzieckich, składowiskami odpadów środków chemicznych stosowanych w rolnictwie (mogilników),
- harmonizacja i implementacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska,
- sukcesywna integracja celów polityki ekologicznej z celami polityki sektorowej i programami rozwoju poszczególnych sektorów,
- wypracowanie podstaw prawnych i organizacyjnych do realizacji przez Polskę międzynarodowych konwencji ekologicznych,
- pełne wdrożenie reformy zarządzania państwem w zakresie ochrony środowiska,
- usprawnienie systemu przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska oraz rozbudowa systemu ratownictwa ekologicznego i likwidacją skutków takich zagrożeń,
- zapoczątkowanie szerokiego wprowadzania do polityki ekologicznej państwa nowoczesnych, skutecznych mechanizmów, metod i procedur prawnych, ekonomicznych, finansowych, planistycznych i ze sfery zarządzania, których pełne wdrożenie powinno nastąpić w następnym etapie.

**Etap drugi (lata 2003-2010)** średniookresowy, związany z początkowym okresem przynależności do Unii Europejskiej. Ogólne cele zapisane dla tego okresu to:

- istotna poprawa stanu środowiska,
- wdrożenie do praktyki przepisów i standardów ekologicznych wymaganych w Unii Europejskiej, przepisów konwencji międzynarodowych, regionalnych i globalnych, ustaleń umów dwustronnych z państwami sąsiadującymi,
- sukcesywne wzmocnienie instytucjonalne strategii zrównoważonego rozwoju kraju,
- kontynuowanie wdrażania nowoczesnych mechanizmów, metod i procedur realizacji polityki ekologicznej, w tym także realizację celów ekologicznych polityki i programów sektorowych.

**Etap trzeci (od 2011 roku)** długookresowy w ramach strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku Do celów ogólnych trzeciego etapu zaliczono:

- ugruntowanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy dla polityki gospodarczej i społecznej państwa,
- utrwalenie skutecznej kontroli państwa nad strategicznymi zasobami przyrodniczymi (kopaliny, wody, lasy),
- pełną integrację polityki ekologicznej z polityką w poszczególnych sektorach gospodarczych,
- przebudowę modelu produkcji i konsumpcji tak by osiągnąć poprawę efektywności przy zachowaniu kryterium minimalizacji negatywnego oddziaływania na zdrowie i środowisko,
- wypracowanie mechanizmów reagowania na pojawianie się nowych technologii i środków produkcji w zakresie ochrony środowiska,
- rezygnację, ze względów na zasadę przezorności, z niektórych osiągnięć nauki i techniki, które mogłyby wywołać negatywne oddziaływania na środowisko,
- odbudowę zniszczeń, w możliwie najszerszym zakresie, w środowisku przyrodniczym i stworzenie systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstawaniem,
- utrzymanie i ochronę istniejących ekosystemów, a także innych obszarów o dużym znaczeniu ekologicznym,
- zachowanie odpowiednich obszarów dla potrzeb turystyczno-rekreacyjnych,
- renaturyzację obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych,
- efektywny wzrost produkcji w rolnictwie i leśnictwie poprzez lepsze wykorzystanie naturalnego biologicznego potencjału oraz przy zachowaniu naturalnej bioróżnorodności.

Potwierdzeniem założeń II Polityki Ekologicznej Państwa były unormowania zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>. Ustawodawca za pośrednictwem Prawa ochrony środowiska wprowadził do praktyki prawa ekologicznego nowe zasady postępowania, jak np. poszerzenie uspołecznienia podejmowania decyzji i dostępu do informacji o środowisku. Unowocześniono system korzystania ze środowiska oraz wprowadzono systemowe postępowanie celem realizacji najlepszej i kompleksowej ochrony środowiska (np. tzw. pozwolenie zintegrowane). Regulacja ustawowa nakazała opracowywanie programów oraz planów działań, których celem jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju.

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

### III. Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju jako wyraz standardów prawa międzynarodowego

Zagadnienia normujące ochronę środowiska zawarte są nie tylko w dokumentach rządowych, uchwałach Sejmu i Senatu czy regulacjach ustawowych, ale również występują w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>12</sup> Art. 5 Konstytucji brzmi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Konstytucja nie definiuje pojęcia „zrównoważony rozwój”<sup>13</sup>, gdyż trudno ująć w normy prawne zagadnienie o tak złożonym charakterze. Jest to raczej wyraz ukierunkowania na aksjologiczne przesłanki w tworzeniu prawa. Przepis art. 5 Konstytucji stanowi dyrektywę dla ustawodawcy wprowadzającego nowe normy prawne.

Definicję zrównoważonego rozwoju zawiera natomiast Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 3 pkt 50: „zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Z powyższego wynika, iż zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter dyrektywny, aksjologiczny. Reguła ta określa wskazówki dla prawodawcy, aby w określonych programach, planach i opracowaniach dotyczących polityki ochrony środowiska oraz gospodarowania przestrzenią, mógł stwarzać warunki niezbędne do utrzymania właściwego stanu środowiska na potrzeby wielopokoleniowe<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz.483 z późn. zm.)

<sup>13</sup> Nazwa „zrównoważony rozwój” jest jedną z polskich wersji terminu „sustainable development”. W doktrynie występują również inne określenia, np.: „ekorozwój”, „rozwój samopodtrzymujący się”, „rozwój trwały”. Wydaje się jednak, że najwłaściwszym jest pojęcie „zrównoważony rozwój”, którym konsekwentnie posługuje się ustawodawca, zarówno w Konstytucji jak i w Prawie ochrony środowiska. Można wprawdzie rozważać kolejność i znaczenie słów: „zrównoważony” i „rozwój”, przyjmując sformułowanie „zrównoważony rozwój” bądź „rozwój zrównoważony”. Jednakże, najczęściej występuje wyrażenie „zrównoważony rozwój”. Szerzej zob.: C. Więckowski, *op. cit.*, s. 115; S. Kozłowski, *Druga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; idem, *Rio – początek ery ekologicznej. Szczyt Ziemi*, Biblioteka Ery Ekologicznej, Łódź 1993, s. 37.

<sup>14</sup> E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2003, s. 3.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest najważniejszą aktualnie zasadą w prawie ochrony środowiska, nie tylko w prawie polskim<sup>15</sup>, ale także międzynarodowym<sup>16</sup>.

Zasada zrównoważonego rozwoju została *expressis verbis* wypowiedziana w latach osiemdziesiątych XX wieku, ale jej założenia przyjęte zostały wcześniej – w szczególności w tzw. Deklaracji Sztokholmskiej, będącej wynikiem obrad międzynarodowej konferencji pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, zorganizowanej w 1972 roku w Sztokholmie.

Deklaracja ta nie stanowiła źródła prawa międzynarodowego, a jedynie dyrektywę rozwoju w przedmiocie ochrony środowiska. Jako fundamentalny zespół wypowiedzi normatywnych dokument ten zawierał 26 zasad wskazując, że człowiek nie tylko posiada prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie, ale również ponosi odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Z reguły przyjętych w Deklaracji Sztokholmskiej wynikało, iż naturalne zasoby Ziemi (włącznie z powietrzem, wodą, lądem, florą i fauną, a zwłaszcza reprezentatywne rodzaje naturalnych ekosystemów) muszą być zachowane dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń, w zależności od potrzeby – drogą starannego planowania lub zarządzania. Przesłaniem powyższych zasad było założenie, że zdolność Ziemi do tworzenia niezbędnych odnawialnych zasobów musi być utrzymana, a ponadto (w przypadku degradacji) należy dążyć do przywrócenia lub ulepszenia naturalnych zasobów Ziemi. Człowiek ponosi szczególną odpowiedzialność za zachowanie i rozumne obchodzenie się z dziedzictwem życia w stanie dzikim i jego terenami, które są obecnie zagrożone przez zespół niesprzyjających czynników. Ochronie przyrody, włącznie z życiem w stanie dzikim, należy więc przyznać odpowiednie znaczenie w planowaniu rozwoju gospodarczego. Rozwój gospodarczy i społeczny jest niezbędny do zapewnienia środowiska sprzyjającego egzystencji i pracy człowieka oraz do stworzenia na ziemi warunków niezbędnych do poprawy jakości życia. Dla osiągnięcia bardziej racjonalnej gospodarki zasobami i ulepszenia tą drogą środowiska, państwa powinny przyjąć zintegrowane i skoordynowane podejście do planowania ich rozwoju tak, aby rozwój był zgodny z potrzebami ochrony i ulepszania środowiska człowieka dla dobra ludzkości. Racjonalne

---

<sup>15</sup> Zob.: A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002, s. 32-33; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo „Żak”, Warszawa 2003, s. 100-105.

<sup>16</sup> Zob.: A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 154-181.



planowanie stanowi istotne narzędzie dla pogodzenia wszelkich rozbieżności między potrzebami rozwoju a potrzebami ochrony i ulepszania środowiska<sup>17</sup>.

Wyjaśnienie podstaw zrównoważonego rozwoju nastąpiło w raporcie Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development – WCED) z 1987 roku, zwanym od nazwiska jej przewodniczącej Raportem Brundtland<sup>18</sup>. Zrównoważony rozwój w myśl tego raportu, jest to rozwój „stabilny, uwzględniający takie procesy zmian, w których eksploatacja zasobów, główne działy inwestowania, kierunki postępu technicznego oraz zmiany instytucjonalne pozostają ze sobą w reakcji niekontrowersyjnej i harmonijnej, i dając możliwości zaspokajania potrzeb aktualnych, zapewniają zaspokojenie ludzkich potrzeb i aspiracji w przyszłości”<sup>19</sup>. Jest to rozwój, który gwarantuje zaspokojenie potrzeb tak obecnych, jak i przyszłych pokoleń<sup>20</sup>.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się następnie przedmiotem „Szczytu Ziemi”, konferencji Narodów Zjednoczonych, która odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 roku. Efektem konferencji była m.in. deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju, zwana Deklaracją z Rio, określająca prawa i obowiązki państw w tym zakresie, a także dokument Globalnego Programu Działań, zwany „Agendą 21”, stanowiący w istocie plan o bardzo szczegółowym charakterze technicznym, wskazujący, w jaki sposób osiągnąć zrównoważony rozwój i harmonizować współpracę w wielu dziedzinach ochrony środowiska. Deklaracja z Rio zawierała 27 zasad, z których niektóre odnosząc się do zrównoważonego rozwoju stanowiły, że istota ludzka jest w centrum procesu zrównoważonego rozwoju i posiada prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą. Konsekwencją realizacji zasad przyjętych w Rio de Janeiro w 1992 roku powinno być dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, poprzez traktowanie ochrony środowiska jako nierozłączną część procesu rozwoju ludzkości<sup>21</sup>.

Zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa szczególną rolę nie tylko w regulacjach międzynarodowych, znajdujących odbicie w organizowaniu „Szczytów Ziemi”, lecz również akcentowana jest w prawodawstwie poszczególnych państw kontynentu europejskiego, przede wszystkim w systemie prawa unijnego.

---

<sup>17</sup> Szerzej na temat postanowień Deklaracji Sztokholmskiej zob.: J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 24; R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008, s. 32-39.

<sup>18</sup> Zob.: A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 159-161.

<sup>19</sup> J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 58.

<sup>20</sup> K. Viking, *Paradygmaty zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Droga do ekorozwoju. Rys historyczny*, pod red. S. Sörlina, tłum. A. Andersson, M. Andersson, WNT „EcoEdycja”, Katowice 1999, s. 29.

<sup>21</sup> Szerzej na temat Deklaracji z Rio de Janeiro zob. J. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 30-31; A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 161-168; R. Paczuski, *op. cit.*, s. 40-47.

Jakkolwiek w początkowym okresie swojego istnienia Wspólnota Europejska zagadnienia ochrony środowiska traktowała marginesowo, to jednak w latach siedemdziesiątych XX wieku podjęła szersze działania w tym zakresie, przyjmując tzw. Pierwszy i Drugi Program Działań Ekologicznych, po których nastąpiły kolejne<sup>22</sup>. Z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju istotne znaczenia ma tzw. Strategia Lizbońska, będąca efektem szczytu Unii Europejskiej, który odbył się w marcu 2000 roku w Lizbonie. Dokument ten określa zasadę zrównoważonego rozwoju jako stymulanta wzrostu gospodarczego w sposób zabezpieczający również względy ochrony środowiska naturalnego. Zasada zrównoważonego rozwoju, jako nadrzędna w dziedzinie ochrony środowiska, uznana została za jeden z priorytetów rozwoju Wspólnoty, znajdując odzwierciedlenie w prawie pierwotnym Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Polskie rozwiązania prawne, w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju, potwierdzają osiągnięcia prawa międzynarodowego, a także statuują wymogi związane z implementacją prawa unijnego do rodzimego porządku prawnego. Postanowienia przepisów Konstytucji oraz Prawa ochrony środowiska recypują dorobek legislacyjny świata i Unii Europejskiej dotyczący znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju dla rozwoju społeczeństw w harmonii ze środowiskiem naturalnym.

Należy zauważyć, iż polskie normy konstytucyjne oraz ustawowe nie odbiegają od standardów międzynarodowych<sup>24</sup>. Potwierdzeniem powyższej tezy jest fakt, iż zasada zrównoważonego rozwoju stała się nie tylko przedmiotem debaty podczas obrad Okrągłego Stołu, ale także wielokrotnie była sankcjonowana w dokumentach rządowych dotyczących polityki ekologicznej oraz w uchwałach Sejmu i Senatu. Jednakże szczególne znaczenie omawiana reguła otrzymała w związku z podniesieniem jej do rangi zasady konstytucyjnej.

#### **IV. Prawodawstwo Unii Europejskiej i jego polska implementacja**

Transformacje zachodzące w polskim systemie polityczno-gospodarczym uwidaczniały się przede wszystkim w dążeniu do integracji europejskiej, czego efektem było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

---

<sup>22</sup> Zob.: Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 20-27; J. Sarul, *Ochrona przyrody w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Parki Narodowe” 1994, nr 1, s. 12-13; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 1997, nr 3, s. 26-37; idem, *Ochrona prawna środowiska w Unii Europejskiej – źródła prawa europejskiego*, „Aura” 1999, nr 1, s. 7-8.

<sup>23</sup> Zob.: M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2007, s. 53-55.

<sup>24</sup> W. Radecki, *Ochrona przyrody w ustawodawstwie polskim i w przepisach Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 1997, nr 3, s. 22; J. Sarul, *op. cit.*, s. 12.

Proces implementacji prawa unijnego rozpoczął się wskutek podpisania w dniu 16 grudnia 1991 roku Układu Europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi<sup>25</sup>. W art. 68 i 69 Układu Europejskiego Polska zobowiązała się do dostosowania i harmonizacji prawa krajowego z wymogami prawa ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Kolejne przepisy Układu Europejskiego sankcjonowały konieczność przestrzegania norm ochrony środowiska w związku z restrukturyzacją i modernizacją przemysłu (art. 72), rolnictwa (art. 78), energetyki (art. 78) czy atomistyki (art. 79). Priorytetem polityki Wspólnot Europejskich było poprawienie jakości środowiska naturalnego i rozwijanie współpracy w tej sferze (art. 80). Konsekwencją takiego założenia było, zgodnie z art. 80 ust. 2, skupienie się m.in. na działaniach takich jak:

- skuteczna kontrola poziomu zanieczyszczeń,
- zwalczanie zanieczyszczeń powietrza i wody na szczeblu regionalnym i ponadregionalnym,
- klasyfikacja i bezpieczne obchodzenie się z substancjami niebezpiecznymi,
- bezpieczne funkcjonowanie zakładów przemysłowych,
- efektywna produkcja energii elektrycznej i racjonalne jej wykorzystanie,
- zmniejszanie produkcji odpadów i bezpieczna ich utylizacja,
- ochrona lasów, flory i fauny.

Szczególne znaczenie w zakresie europejskiego prawa ochrony środowiska mają regulacje prawne o charakterze pierwotnym. Przede wszystkim Jednolity Akt Europejski z dnia 17 lutego 1986 roku<sup>26</sup>, który poprzez wprowadzenie przepisów art. 130R-130T podkreślił szczególną rolę polityki dotyczącej ochrony środowiska w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich. Zgodnie z postanowieniem art. 130R, cele działania Wspólnot w dziedzinie środowiska naturalnego, to:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego,
- przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego,
- zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych.

Kolejnym istotnym zdarzeniem w budowie prawa ochrony środowiska i integracji Unii Europejskiej, był Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 roku<sup>27</sup>, który w preambule zawierał stwierdzenie, iż sygnatariusze tego porozumienia są „gotowi wspierać gospodarczy i społeczny postęp swoich narodów, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju,

---

<sup>25</sup> Układ Europejski o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi (Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38).

<sup>26</sup> Jednolity Akt Europejski z dnia 17 lutego 1986 r. (Dz.Urz. L Nr 169/187).

<sup>27</sup> Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. C Nr 191/1992).

poprzez budowanie rynku wewnętrznego ochronę środowiska naturalnego i wzmacnianie spójności oraz zdecydowani wprowadzać polityki zapewniające, że osiągnięcia z zakresu integracji gospodarczej przebiegać będą równoległe z osiągnięciami w innych dziedzinach”.

Następnym etapem tworzenia Unii Europejskiej i zacieśniania współpracy krajów członkowskich w zakresie ochrony środowiska był Traktat Amsterdamski z dnia 2 października 1997 roku<sup>28</sup>, w którym wzmocniono przepisy dotyczące ochrony środowiska (art. 174-176 w miejsce dotychczasowych art. 130R-130T), a także rozszerzono zadania Wspólnoty w dążeniu do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska (art. 2) oraz wprowadzono zasadę integracji (ekologizacji) ochrony środowiska z innymi sferami działalności Wspólnoty (art. 3D aktualnie art. 6). W konsekwencji regulacji zawartych w Traktacie Amsterdamskim, kraje członkowskie Unii Europejskiej planując i realizując różnorodne przedsięwzięcia powinny analizować ich skutki środowiskowe, gdyż konieczne jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Natomiast instrumentem analizowania wpływu wszystkich podejmowanych programów gospodarczych na środowisko naturalne powinny być oceny strategiczne oddziaływania na środowisko.

Ostatnim ważnym dokumentem odzwierciedlającym politykę Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska jest Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który został podpisany w Rzymie 29 października 2004 roku<sup>29</sup> W Traktacie Konstytucyjnym (art. 3 oraz art. II-97) zawarto odniesienia do zasad ochrony środowiska:

- zasady zrównoważonego rozwoju,
- zasady wysokiego poziomu ochrony,
- zasady poprawy jakości środowiska,
- zasady integracji polityki ochrony środowiska z innymi politykami wspólnotowymi.

W Traktacie Konstytucyjnym określono 4 zasadnicze cele, które powinny zostać osiągnięte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej (art. III-233):

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego,
- ochronę zdrowia ludzkiego,
- ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,
- promowanie we współpracy międzynarodowej sposobów rozwiązania problemów skali regionalnej i globalnej środowiska naturalnego.

---

<sup>28</sup> Traktat Amsterdamski z dnia 2 października 1997 r. (Dz.Urz. C Nr 340/1997).

<sup>29</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z dnia 29 października 2004 r. (Dz.Urz. C Nr 310/2004).

Przyjęcie do rodzimego systemu prawnego regulacji dotyczących ochrony środowiska i wynikających, zarówno z prawa pierwotnego, jak również z prawa wtórnego (licznych rozporządzeń, dyrektyw, decyzji a także zaleceń i opinii) spowodowało, iż Polska przez okres niemalże dwóch dekad zobowiązana była do podejmowania wielu działań na rzecz ochrony środowiska. Z jednej strony zwiększono wydatki inwestycyjne związane m.in. z budową oczyszczalni ścieków, systemów zaopatrzenia w wodę, bezpiecznym składowaniem odpadów czy instalacjami ograniczającymi emisje zanieczyszczeń w procesach przemysłowych. Natomiast z drugiej strony wzmocniono instytucjonalne organy administracji publicznej zajmujące się ochroną środowiska, utworzono systemy informatyczne w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych o charakterze ekologicznym, jak również przygotowano programy niezbędne do opracowania odpowiednich analiz i ocen.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku<sup>30</sup> potwierdziło nie tylko osiągnięcia przemian ustrojowych zapoczątkowanych obradami Okrągłego Stołu, lecz także uznało dorobek prawa wspólnotowego w zakresie wielu dziedzin życia, w tym w kwestiach normujących ochronę środowiska.

## **Zakończenie**

Transformacje o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym w Polsce na przełomie XX i XXI w. dotyczyły wielu dziedzin życia, w tym również problematyki ochrony prawnej środowiska naturalnego. Zmiana ustroju politycznego, a następnie dążenie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej doprowadziło do zwrócenia uwagi na potrzebę chronienia środowiska nie tylko dla współcześnie żyjącego społeczeństwa, ale też dla przyszłych pokoleń.

Zasada zrównoważonego rozwoju umieszczona w najważniejszym akcie prawnym, tj. w Konstytucji RP z 1997 roku, podkreśliła znaczenie ochrony środowiska w systemie społeczno-gospodarczym kraju.

Podsumowując rozważania na temat ewolucji regulacji prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 1989-2009, należy zauważyć, że gospodarka polska XXI w. nie może się rozwijać bez dostrzegania i równoważenia aspektów ekologicznych. Postęp gospodarczy nie może bowiem zdominować takich komponentów ochrony środowiska jak: gleba, woda, powietrze, flora i fauna. Niezwykle istotne jest również podnoszenie świadomości prawnej Polaków w zakresie ochrony środowiska.

---

<sup>30</sup> Traktat Akcesyjny między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej a Rzeczpospolitą Polską z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

## **Streszczenie**

Artykuł przedstawia wpływ zmian ustrojowo-społecznych w Polsce z przełomu XX i XXI w. na kształtowanie norm prawnych regulujących ochronę środowiska. W związku ze zmianami ustrojowymi, politycznymi, społecznymi w ciągu ostatnich dwudziestu lat postępuje ewolucja w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Należy podkreślić, że przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej znalazło odzwierciedlenie nie tylko w dokumentach rządowych takich jak np. Polityka Ekologiczna Państwa, ale przede wszystkim wymusiło nowe spojrzenie ustawodawcy na kwestie związane z koniecznością zachowania zasobów środowiska naturalnego na następne pokolenia.

## **Summary**

The article presents the influence of constitutional and social changes in Poland from the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries upon the formation of the legal norms regulating environment protection. For the last 20 years evolution in natural environment protection has progressed in connection with constitutional, political and social changes. It should be pointed out that the fact of Poland joining the European Union structures is not only reflected in government documents, such as State Ecological Policy, but most of all it also extorted a new look of the legislative body at the issues connected with the necessity of preserving natural environment resources for next generations.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne polskie:**

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Traktat Akcesyjny między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej a Rzeczpospolitą Polską z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr.62, poz. 627 z późn. zm.).

Układ Europejski o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi (Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej (M.P. z 1991 r., Nr 18, poz. 118).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie Polityki Ekologicznej Państwa (MP Nr 59, poz. 510).

Protokół Podzespołu d/s Ekologii Okrągłego Stołu, Warszawa 1989 r.

Polityka Ekologiczna Państwa, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1991 r.

Program wykonawczy do Polityki Ekologicznej Państwa do roku 2000 r., Warszawa 1994 r.

II Polityka Ekologiczna Państwa, [www.zwzs.pb.edu.pl/download/II-polityka-ekologiczna-panstwa.pdf.html](http://www.zwzs.pb.edu.pl/download/II-polityka-ekologiczna-panstwa.pdf.html).

Narodowa Strategia Integracji, Monitor Integracji Europejskiej – wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), Monitor Integracji Europejskiej Nr 19, Warszawa 1998.

Polska 2025 r., Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, Rada Ministrów, Warszawa 2000.

### **Akty prawne Unii Europejskiej:**

Jednolity Akt Europejski z dnia 17 lutego 1986 r. (Dz.Urz. L Nr 169/187).

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. C Nr 191/1992).

Traktat Amsterdamski z dnia 2 października 1997 r. (Dz.Urz. C Nr 340/1997).

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z dnia 29 października 2004 r. (Dz.Urz. C Nr 310/2004).

### **Literatura:**

- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, pod red. J. Bocia, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2000.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Gruszecki K., *Ochrona prawna środowiska w Unii Europejskiej – źródła prawa europejskiego*, „Aura” 1999, nr 1.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 1997, nr 3.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Kozłowski S., *Rio – początek ery ekologicznej. Szczyt Ziemi*, Biblioteka Ery Ekologicznej, Łódź 1993.
- Kozłowski S., *Wprowadzenie do serii „Studia nad zrównoważonym rozwojem”*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, pod red. B. Poskrobki, S. Kozłowskiego, Białystok-Warszawa 2005.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Zakamcze, Kraków 2002.
- Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo „Żak”, Warszawa 2003.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008.
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Radecki W., *Ochrona przyrody w ustawodawstwie polskim i w przepisach Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 1997, nr 3.
- Radziszewski E., *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2003.
- Sarul J., *Ochrona przyrody w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Parki Narodowe” 1994, nr 1.
- Sitek M., *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2007.
- Świdarska A., *II Polityka ekologiczna państwa – omówienie*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, nr 2 (19).
- Viking K., *Paradygmaty zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Droga do ekorozwoju. Rys historyczny*, pod red. S. Sörlina, tłum. A. Andersson, M. Andersson, WNT „EcoEdycja”, Katowice 1999.
- Weigle A., *Polityka ekologiczna państwa*, [w:] *Ochrona przyrody i środowiska w Polsce oraz udział w niej organizacji społecznych*, praca zbiorowa, Liga Ochrony Przyrody, Warszawa 2000.
- Więckowski C., *Polityka ekologiczna państwa. Priorytety, instrumenty prawne, planowane działania*, „Problemy Ekologii” 1998, nr 4.

**Robert ROGOWSKI**

## **FINANSOWANIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE W LATACH 2001-2007**

### **Wprowadzenie**

Współczesne państwa mają wpisane w swe konstytucje obowiązki podejmowanie działań mających zwiększyć stopień realizacji praw człowieka. Dzięki tego typu zapisom obowiązkiem państw jest dążenie do podnoszenia jakości życia swych obywateli, co realizowane jest w znacznym stopniu poprzez politykę społeczną. Działania te wymagają jednak środków pieniężnych. Oznacza to, że im kraj jest lepiej rozwinięty gospodarczo, tym ma większe możliwości organizowania i finansowania różnych polityk szczegółowych w ramach swej polityki społecznej. Dotyczy to również Polski, która w kończącej się dekadzie XXI wieku miała swe lepsze i gorsze momenty w sytuacji gospodarczej. Mija dziesięć lat od wprowadzenia nowego systemu zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w obszarze emerytur, dając dobry moment do dokonywania pierwszych analiz obejmujących dłuższy okres. Towarzyszą temu niepokoje związane z procesem starzenia się społeczeństwa polskiego i konsekwencjami dla systemu zabezpieczenia społecznego. Istotny przyrost osób w wieku poprodukcyjnym jest przed nami. Towarzyszyć mu będzie spadek liczby Polaków w wieku produkcyjnym uruchamiający problemy w ekonomii emerytalnej. Konieczne są więc badania, które w oparciu o twarde dane i próby prognozy pozwolą przygotować się na nadchodzący czas.

Pomijając wszelkie dyskusje o zasadach, na których powinna być oparta polityka społeczna, przedmiotach jej oddziaływania, czy w końcu różnych ideologiach, treść niniejszego artykułu zawężona jest do pieniężnego wymiaru polityki społecznej w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Problem badawczy można określić jako identyfikacja wielkości, struktury i tendencji w przepływach pieniężnych w ubezpieczeniach społecznych w Polsce w latach 2001-2007.

Pierwsza część artykułu ma charakter porządkujący podstawową terminologię dotyczącą polityki społecznej oraz wyjaśniający pewne, czasem potoczne nieścisłości. Następuje również w niej skatalogowanie podmiotów oraz przedmiotu polityki społecznej, tak by w ten sposób uzyskać szerszy kontekst działań socjalnych państwa, wśród których znajduje się analizowany sektor ubezpieczeń społecznych. Druga część artykułu stanowi



próbę rozwiązania problemu badawczego. W zakończeniu następuje wyciągnięcie podstawowych wniosków z przeprowadzonej analizy.

### **Ubezpieczenia społeczne jako element polityki społecznej państwa**

W literaturze oraz w języku potocznym spotyka się zarówno wyrażenie „polityka społeczna”, jak i „polityka socjalna”. Dla jasności należy wyjaśnić różnice między tymi pojęciami. Termin „socjalna” obejmuje swym zakresem węższy zasięg zagadnień niż termin „społeczna”. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o udzielanie bezekwiwalentnych świadczeń socjalnych, czego przykładem jest zasiłek dla bezrobotnych albo świadczenie z pomocy społecznej<sup>1</sup>. W polityce socjalnej chodzi głównie o zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzi, którzy z jakiś powodów znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej (np. w wyniku rozpadu rodziny, klęski żywiołowej). W polityce społecznej przedmiotem oddziaływań jest całe społeczeństwo, a jej celem stworzenie warunków życia, w których każdy obywatel będzie miał możliwość pełnego indywidualnego rozwoju (działanie na rzecz dobra wspólnego). W polityce społecznej chodzi o szeroko rozumiany postęp w rozwoju społeczeństwa jako całości. Należy również rozróżnić rozwój ilościowy (mierzony np. za pomocą PKB) od rozwoju jakościowego. Chociaż jeden wpływa na drugi, to nie można ich utożsamiać. Wskazać można bowiem kraje o niskim dochodzie PKB *per capita*, gdzie ludzie czują się szczęśliwsi i prawa człowieka są w większym stopniu przestrzegane, niż w krajach o wyższym dochodzie PKB *per capita*<sup>2</sup>.

Należy także zwrócić uwagę, że ilość wydatków nie świadczy w pełni o jakości udzielanej pomocy i wsparciu w ramach szeroko rozumianej polityki społecznej. Jakaś część działań i wydatków nie jest w ogóle ujęta w oficjalne statystyki bądź/i nie została poddana badaniom empirycznym. Można zatem politykę społeczną podzielić na oficjalną, tzn. taką, gdzie przepływy pieniężne są rejestrowane. Istnieje również „szara strefa” polityki społecznej, a przykładem będzie prywatnie udzielone wsparcie pieniężne, nierejestrowane datki na cele charytatywne, spontaniczne nierejestrowane lokalne zbiórki pieniężne w celach pomocy osobie, która znalazła się w ciężkiej sytuacji życiowej itp. Druga sfera polityki społecznej nie stanowi przedmiotu analizy niniejszego artykułu. Uwzględniona zostanie tylko oficjalna polityka społeczna zawężona do ubezpieczeń społecznych, której działalność jest planowana, wykonywana i rejestrowana zgodnie z obowiązującym prawem.

---

<sup>1</sup> Zob.: *Polityka społeczna*, pod red. A. Rajkiewicza, J. Supińskiej, M. Książopolskiego, Wydawnictwo Interart, Warszawa 1996, s. 19.

<sup>2</sup> Można tu przytoczyć pomiary realizowane za pomocą takich mierników syntetycznych, jak *Human Development Index*, *Quality-of-Life Index* i inne.

Należy także pamiętać, że dobro realizowane w polityce społecznej posiłkuje się nie tylko pieniędzem, ale także innego rodzaju wsparciem, które nie jest mierzalne, bądź jest trudno mierzalne. Przykładem będzie pomoc w pracach domowych, rozmowa podtrzymująca drugiego człowieka na duchu, dar w postaci dóbr materialnych (np. zbieranych w hipermarketach przed świętami), darmowa porada prawna i inne.

Celem uporządkowania omawianych treści należy zidentyfikować podmioty polityki społecznej (kto ją realizuje), jak i przedmiot polityki społecznej (co jest realizowane i dla kogo).

Ze względu na podmiot polityka społeczna jest realizowana na poziomie centralnym przez instytucje rządowe (za pomocą stanowionego prawa) oraz na poziomie lokalnym przez władze lokalne (część wymagana prawem, część dobrowolna). Znacznym uzupełnieniem polityki społecznej jest aktywność organizacji pozarządowych<sup>3</sup> (trzeci sektor, kościoły itp.). Kolejne podmioty to indywidualna działalność o charakterze społecznym (osobista działalność charytatywna, różne pozamaterialne formy wsparcia, jawne i ukryte wsparcie ze strony podmiotów gospodarczych). Należy także wskazać różnego rodzaju podmioty ponadnarodowe.

Polityka zabezpieczenia społecznego jest jednym z istotniejszych elementów polityki społecznej. Wśród pozostałych polityk szczegółowych wymienić należy: politykę zdrowotną, politykę edukacyjną, politykę mieszkaniową, politykę zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, politykę rodzinną, politykę w zakresie pomocy społecznej, politykę przeciwdziałania patologiom społecznym.

### **Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne**

Ubezpieczenia społeczne należą do podstawowego instrumentu polityki społecznej państwa i mają na celu zabezpieczenie ludzi przed ryzykiem życiowym, takim jak na przykład ryzyko inwalidztwa, ryzyko śmierci żywiciela, ryzyko wypadku, ryzyko choroby, czy też „ryzyko starości”. Ich wspólną cechą jest znacząca utrata dochodów oraz niespodziewane wydatki. Celem ubezpieczeń, oprócz eliminowania ubóstwa, jest również zapewnienie osobie ludzkiej poczucia bezpieczeństwa. Z prawnego punktu widzenia, w ubezpieczeniach społecznych zwraca się uwagę na przymus uczestnictwa w organizowanym przez państwo systemie. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia ubezpieczenie polega na solidarnym

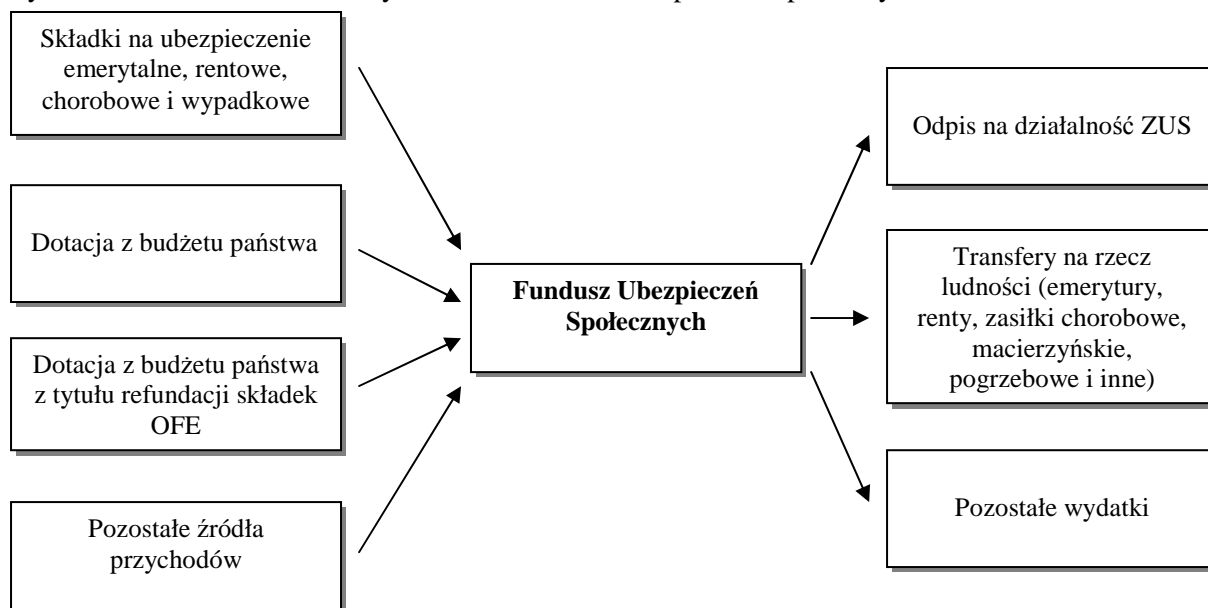
---

<sup>3</sup> Współcześnie aktywność społeczno-gospodarczą państw demokratycznych dzieli się na trzy sektory. Pierwszy sektor to administracja publiczna (sektor państwowy), drugi sektor to podmioty komercyjne (sektor prywatny) i trzeci sektor, w skład którego wchodzi organizacje działające społecznie, czyli organizacje pozarządowe (sektor non-profit).

zorganizowaniu środków finansowych z przeznaczeniem na z góry określone cele<sup>4</sup>. Fundusze ubezpieczeniowe są tworzone na zasadzie solidarnego wnoszenia składek do wspólnego funduszu, z którego korzystają osoby dotknięte wystąpieniem zdarzenia objętego ubezpieczeniem<sup>5</sup>. W Polsce podstawowe fundusze ubezpieczeniowe to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (FER) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ).

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych utworzony został ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, a dysponentem jego środków jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zasadnicze źródła przychodu funduszu to składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe), dotacje z budżetu państwa oraz refundacja z tytułu przekazania składek do OFE (od 2004 roku). Główne wydatki z funduszu to transfery na rzecz ludności, w tym przede wszystkim emerytury i renty (ryc. 1).

Ryc. 1. Struktura dochodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

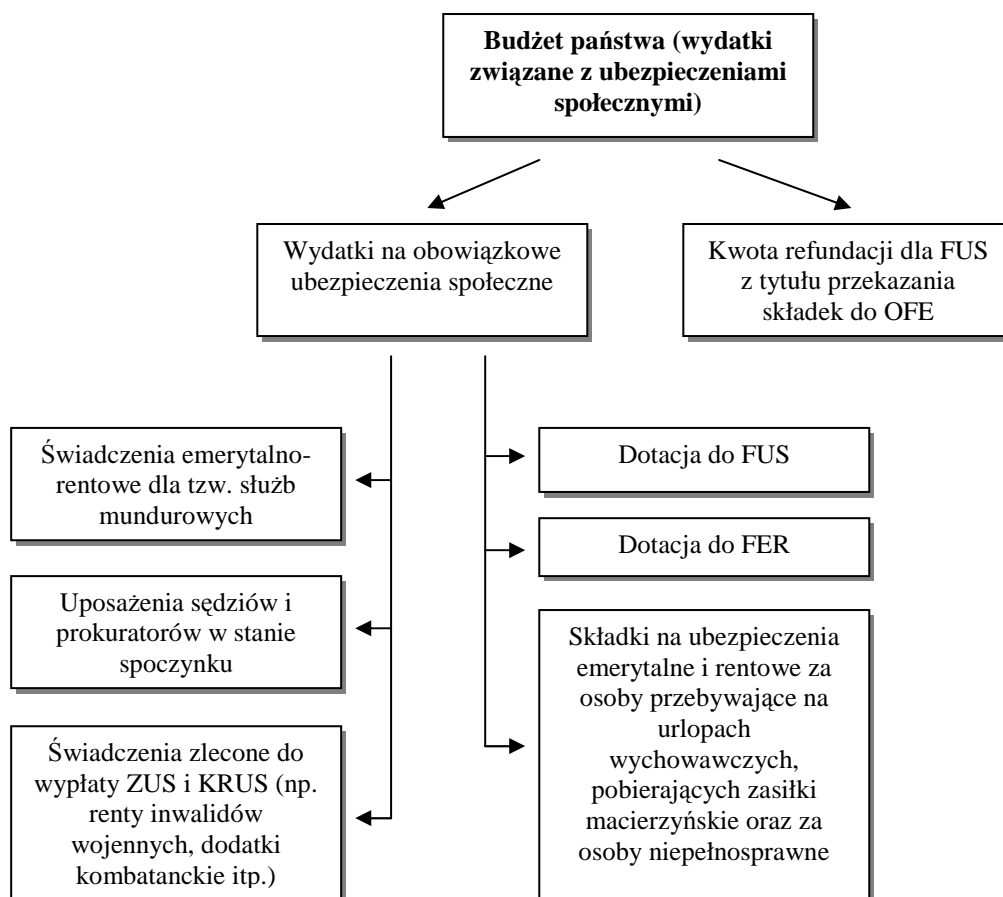


Źródło: opracowanie własne.

<sup>4</sup> S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 52-53.

<sup>5</sup> Zasada solidarności występuje także w przypadku ubezpieczeń komercyjnych.

Ryc. 2. Struktura wydatków budżetu państwa na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne



Źródło: opracowanie własne.

Struktura wydatków budżetu państwa w ramach ubezpieczeń społecznych składa się z części przeznaczonej na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz z kwoty będącej refundacją dla FUS z tytułu przekazania składek do OFE (ryc. 2).

Tab. 1 przedstawia wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne z podziałem na cztery fundusze, tj. fundusz emerytalny, fundusz rentowy, fundusz chorobowy i fundusz wypadkowy. Około 50% wszystkich składek trafiających do FUS są to pieniądze rejestrowane na kontach emerytalnych prowadzonych przez ZUS i przeznaczone dla obecnych emerytów. Drugą pozycję stanowią składki rentowe na poziomie około 40% wpływów z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Do funduszu chorobowego wpływa około 7% wysokości wszystkich składek, natomiast do funduszu wypadkowego od 3 do 5%.

Tab. 1. Wpływy ze składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundusz emerytalny	33 924 (49%)	31 604 (47%)	34 534 (50%)	34 705 (47%)	35 937 (46%)	39 032 (48%)	45 063 (51%)
Fundusz rentowy	28 571 (41%)	28 859 (43%)	28 273 (41%)	30 040 (41%)	32 161 (42%)	31 929 (40%)	32 871 (37%)
Fundusz chorobowy	4 670 (7%)	4 954 (7%)	4 614 (7%)	4 968 (7%)	5 212 (7%)	5 402 (7%)	6 077 (7%)
Fundusz wypadkowy	2 592 (4%)	2 334 (3%)	2 324 (3%)	3 679 (5%)	4 116 (5%)	4 185 (5%)	4 386 (5%)
<b>Razem</b>	<b>69 756</b> <b>(100%)</b>	<b>67 751</b> <b>(100%)</b>	<b>69 745</b> <b>(100%)</b>	<b>73 393</b> <b>(100%)</b>	<b>77 426</b> <b>(100%)</b>	<b>80 547</b> <b>(100%)</b>	<b>88 397</b> <b>(100%)</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Tab. 2 zawiera wydatki w ramach ubezpieczenia społecznego finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z uwzględnieniem szczegółowego ich podziału. Zasadniczym kierunkiem wydatkowania środków są emerytury oraz renty. W przypadku emerytur udział wydatków w ogólnej strukturze wydatków w analizowanych latach rośnie od 50% w 2001 roku, do 60,7% w roku 2007. Odwrotnie jest w przypadku rent, które w 2001 roku stanowiły 40,7% wydatków FUS, w kolejnych latach spadały i w 2007 roku wynosiły 27,8%. Największy niedobór z tytułu składek przypada na fundusz emerytalny. W 2001 roku brakowało około 14 mld zł, a w 2007 roku już ponad 28 mld zł. Jest to tendencja związana ze stale rosnącą liczbą osób pobierających świadczenia emerytalne.

Tab. 2. Wydatki w ramach ubezpieczenia społecznego finansowane z FUS (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Emerytury	47 938 (49,9%)	48 979 (49,6%)	52 942 (52,9%)	58 006 (55,6%)	61 017 (56,8%)	69 162 (58%)	73 698 (60,7%)
Renty z tytułu niezdolności do pracy	24 442 (25,4%)	24 786 (25,1%)	21 343 (21,3%)	20 005 (19,2%)	19 090 (17,8%)	18 471 (15,5%)	16 166 (13,3%)
Renty rodzinne	14 719 (15,3%)	15 848 (16%)	16 101 (16,1%)	16 753 (16%)	17 280 (16,1%)	17 681 (14,8%)	17 614 (14,5%)
Zasiłki chorobowe	3 190 (3,3%)	3 437 (3,5%)	3 817 (3,8%)	3 758 (3,6%)	3 796 (3,5%)	3 681 (3,1%)	3 953 (3,3%)
Zasiłki wyrównawcze	0,9 (0%)	0,7 (0%)	0,7 (0%)	0,9 (0%)	0,9 (0%)	0,9 (0%)	0,7 (0%)
Zasiłki opiekuńcze	182 (0,2%)	157 (0,2%)	161 (0,2%)	164 (0,2%)	194 (0,2%)	223 (0,2%)	278 (0,2%)
Zasiłki macierzyńskie	1 240 (1,3%)	1 298 (1,3%)	987 (1%)	915 (0,9%)	1 004 (0,9%)	1 098 (0,9%)	1 401 (1,2%)
Zasiłki porodowe	100 (0,1%)	16 (0%)	-	-	-	-	-
Zasiłki pogrzebowe	1 161 (1,2%)	1 217 (1,2%)	1 278 (1,3%)	1 336 (1,3%)	1 417 (1,3%)	1 439 (1,2%)	1 538 (1,3%)
Świadczenia rehabilitacyjne	184 (0,2%)	211 (0,2%)	236 (0,2%)	229 (0,2%)	296 (0,3%)	553 (0,5%)	614 (0,5%)
Pozostałe	2 993 (3,1%)	2 884 (2,9%)	3 209 (3,2%)	3 214 (3,1%)	3 303 (3,1%)	6 924 (5,8%)	6 112 (5,0%)
<b>Razem</b>	<b>96 150</b> <b>(100%)</b>	<b>98 834</b> <b>(100%)</b>	<b>100 075</b> <b>(100%)</b>	<b>104 381</b> <b>(100%)</b>	<b>107 398</b> <b>(100%)</b>	<b>119 233</b> <b>(100%)</b>	<b>121 375</b> <b>(100%)</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

W tab. 3 przedstawiono wielkość przychodów ZUS z tytułu odpisu FUS oraz udział wydatków z FUS na cele ZUS jako instytucji. Udział odpisów FUS na ZUS w analizowanym okresie wyniósł 2,65% i nie miał wyraźnej tendencji malejącej bądź rosnącej. Można zatem sformułować wniosek, iż ZUS nie stawał się w badanym okresie instytucją, w której koszty relatywnie rosły. W porównaniu do PTE ZUS relatywnie okazuje się tańszą instytucją, co związane jest między innymi z wysokimi kosztami marketingowymi i akwizycyjnymi, jakie ponoszą PTE. Przejawia się to w prowizjach pobieranych przez PTE od każdej wpłaty na konto uczestnika w otwartym funduszu emerytalnym oraz w opłatach z tytułu zarządzania tym funduszem, które nie są powiązane z efektami zarządzania, lecz przede wszystkim z wielkością aktywów będących w dyspozycji OFE.

Tab. 3. Przychody ZUS z tytułu odpisu FUS oraz udział w wydatkach FUS (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wielkość przychodów	2 835	2 785	1 850	2 844	3 326	3016	3138
Udział w wydatkach FUS	2,9%	2,8%	1,8%	2,7%	3,1%	2,5%	2,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rachunków zysków i strat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata 2001-2008*.

Istotnym źródłem finansowania świadczeń emerytalnych i rentowych jest budżet państwa. Zestawienie wydatków budżetowych na te cele przedstawia tab. 4. Największą pozycję zajmuje dotacja do FUS (33,9% wydatków budżetowych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w 2007 roku), której konieczność jest związana z niewystarczającą wielkością składek odprowadzanych na ubezpieczenie społeczne. Kolejnym składnikiem jest dotacja do KRUS (20,8% wydatków budżetowych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w 2007 roku), która prawie w całości finansuje emerytury i renty rolników. Istotnym składnikiem są świadczenia tzw. „służb mundurowych” (14,8% wydatków budżetowych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w 2007 roku). Od 2005 roku osobno w budżecie wyszczególniana jest kwota refundacji dla FUS z tytułu przekazania składek do OFE, która w 2007 roku stanowiła aż 23% wydatków budżetowych na cele ubezpieczeń społecznych.

Tab. 4. Wydatki budżetu państwa na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (w mln zł)

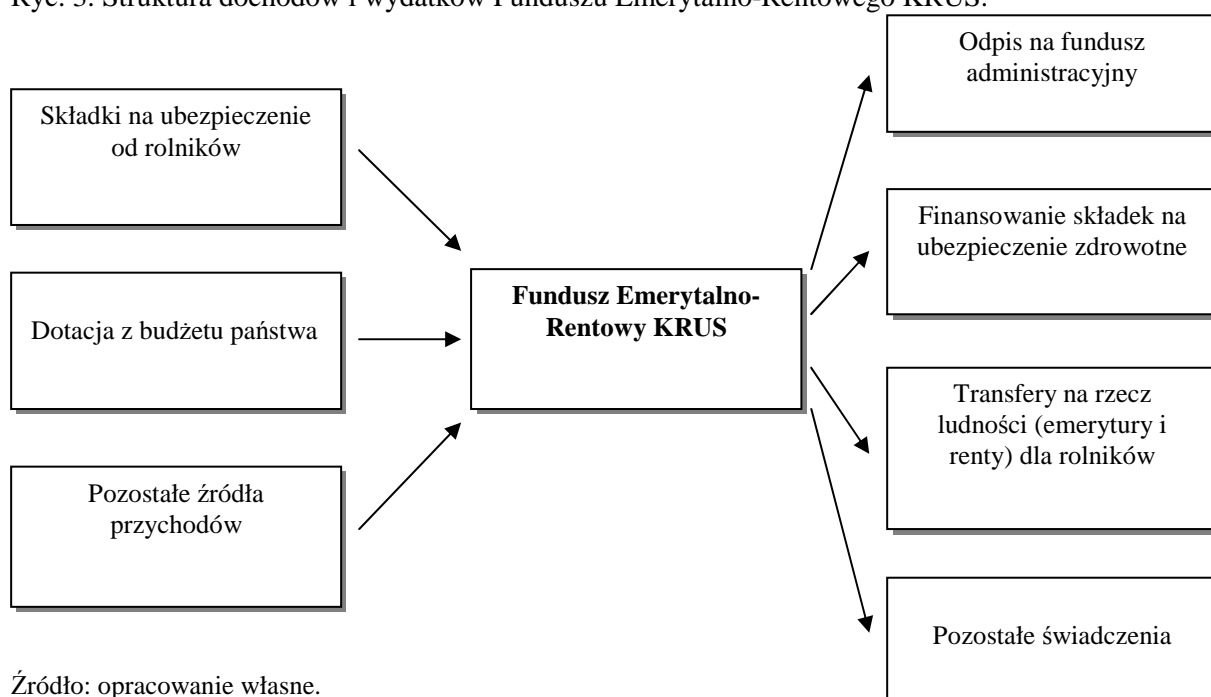
Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wysokość dotacji do FUS	21 157 (45,9%)	27 091 (51,3%)	28 265 (52,1%)	22 959 (47,4%)	20 112 (35%)	24 483 (37,5%)	23 893 (33,9%)
Wysokość dotacji do KRUS	14 908 (32,4%)	15 417 (29,2%)	15 043 (27,7%)	15 159 (31,3%)	14 710 (25,6%)	14 937 (22,9%)	14 685 (20,8%)
Świadczenia tzw. „służb mundurowych”	7 533 (16,4%)	7 933 (15%)	8 042 (14,8%)	8 910 (18,4%)	9 166 (15,9%)	9 870 (15,1%)	10 447 (14,8%)
Inne	2 468 (5,4%)	2 419 (4,6%)	2 892 (5,3%)	1 455 (3%)	978 (1,7%)	1 043 (1,6%)	5 202 (7,4%)
kwota refundacji dla FUS z tytułu przekazania składek do OFE*	-	-	-	-	12 574 (21,9%)	14 920 (22,9%)	16 219 (23%)
<b>Razem</b>	<b>46 066</b> <b>(100%)</b>	<b>52 860</b> <b>(100%)</b>	<b>54 242</b> <b>(100%)</b>	<b>48 483</b> <b>(100%)</b>	<b>57 540</b> <b>(100%)</b>	<b>65 253</b> <b>(100%)</b>	<b>70 446</b> <b>(100%)</b>

\*Do roku 2004 kwota refundacji FUS z tytułu przekazania składek do OFE była wliczana do dotacji budżetu państwa do FUS

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rachunków Zmian Stanu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za lata 2001 do 2007*.

Fundusz emerytalno-rentowy utworzony został ustawą z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Funduszem administruje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zasadniczym źródłem przychodów jest dotacja z budżetu państwa, a składki ubezpieczeniowe rolników mają charakter uzupełniający. Główne wydatki funduszu emerytalno-rentowego to finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń emerytalnych i rentowych wypłacanych rolnikom. Strukturę dochodów i wydatków KRUS przedstawia ryc. 3.

Ryc. 3. Struktura dochodów i wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS.



Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5 zawiera wpływy do Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2001-2007. Wysokość dotacji z budżetu państwa oscyluje wokół 93%.

Tab. 5. Wpływy do Funduszu Emerytalno-Rentowego (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dotacja z budżetu państwa	14 881 (94%)	15 390 (93,8%)	15 014 (93,2%)	15 130 (93%)	14 710 (92,9%)	14 933 (92,2%)	14 685 (92,1%)
Składki od rolników	844 (5,3%)	932 (5,7%)	1 000 (6,2%)	1 081 (6,6%)	1 071 (6,8%)	1 206 (7,4%)	1 189 (7,5%)
Inne	111 (0,7%)	84 (0,5%)	87 (0,5%)	52 (0,3%)	52 (0,3%)	53 (0,3%)	72 (0,5%)
<b>Razem</b>	<b>15 836</b> <b>(100%)</b>	<b>16 406</b> <b>(100%)</b>	<b>16 101</b> <b>(100%)</b>	<b>16 263</b> <b>(100%)</b>	<b>15 833</b> <b>(100%)</b>	<b>16 192</b> <b>(100%)</b>	<b>15 946</b> <b>(100%)</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.



Tab. 6 przedstawia wydatki z Funduszu Emerytalno-Rentowego, wśród których większość to świadczenia emerytalno-rentowe rolników.

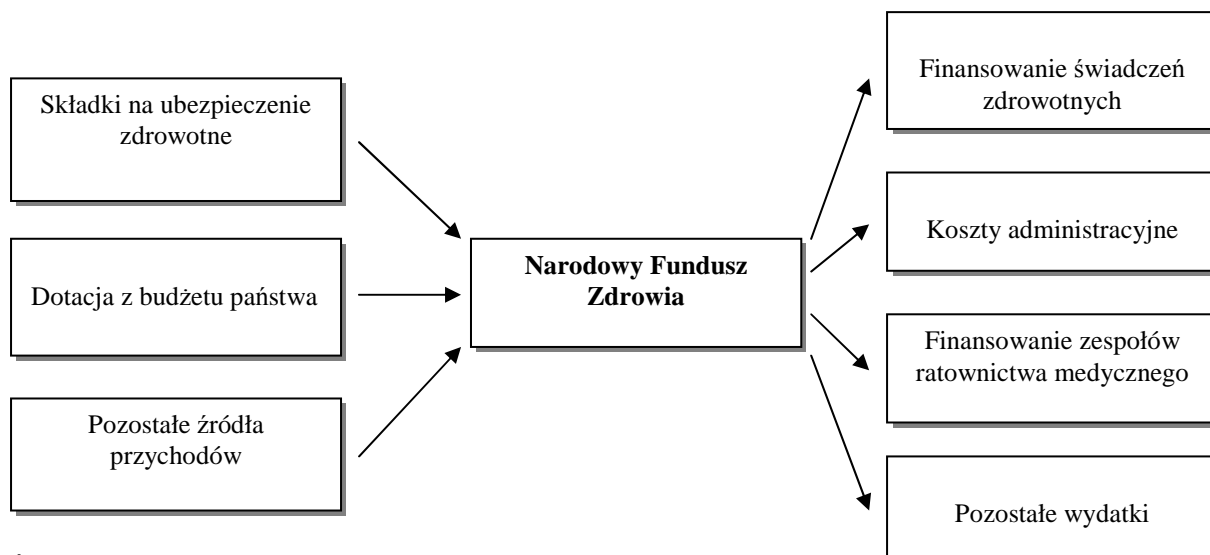
Tab. 6. Wydatki z Funduszu Emerytalno-Rentowego (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Emerytury i renty rolników	13 264 (83%)	13 395 (81,7%)	13 603 (83,8%)	13 625 (83,4%)	13 296 (82,9%)	13 252 (82,6%)	12 975 (83,9%)
Inne	2 710 (17%)	3 007 (18,3%)	2 624 (16,2%)	2 713 (16,6%)	2 739 (17,1%)	2 787 (17,4%)	2 485 (16,1%)
<b>Razem</b>	<b>15 974</b> <b>(100%)</b>	<b>16 402</b> <b>(100%)</b>	<b>16 227</b> <b>(100%)</b>	<b>16 338</b> <b>(100%)</b>	<b>16 035</b> <b>(100%)</b>	<b>16 039</b> <b>(100%)</b>	<b>15 460</b> <b>(100%)</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Organizacja Narodowego Funduszu Zdrowia określona jest w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach oraz wydane na podstawie art. 96 ust. 8 ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Zdrowia. Przedmiotem działalności funduszu jest wykonywanie czynności z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Dominujące wydatki funduszu to finansowanie usług zdrowotnych osób ubezpieczonych.

Ryc. 3. Struktura dochodów i wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia



Źródło: opracowanie własne.

Do wydatków publicznych na ochronę zdrowia w Polsce należą usługi medyczne zamawiane przez NFZ, wydatki z budżetu państwa oraz wydatki z budżetów samorządowych. Kształtowanie się przychodów NFZ w latach 2003-2007 przedstawia tab. 7. W tab.

8 zamieszczono wysokość wydatków na ochronę zdrowia z budżetu państwa. Ponieważ NFZ powstał w 2003 roku, nie przedstawiono danych z lat 2001-2002.

Tab. 7. Przychody ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i koszty świadczeń zdrowotnych NFZ (w mln zł)

Wyszczególnienie	2003*	2004	2005	2006	2007**
Przychody ze składek brutto	21688	22738	33842	37300	41629
Koszty świadczeń zdrowotnych	22237	22548	33160	35966	41617

\*Dane od dnia 1 kwietnia do 31 grudnia 2003 roku.

\*\*Dane z planów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych planów i sprawozdań finansowych NFZ.

Tab. 8. Wydatki z budżetu państwa na ochronę zdrowia (w mln zł)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki budżetu państwa	3 585	3 621	3 864	3848	5543

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z budżetów państwa.

Przedstawione dane wskazują na istotny wzrost wpływów środków do NFZ. W latach 2003 do 2007 nastąpił prawie dwukrotny wzrost przychodów ze składek oraz wydatków związanych z finansowaniem świadczeń zdrowotnych.

## Podsumowanie

Ubezpieczenia społeczne są odpowiedzią na istniejące ryzyko socjalne. Nowy polski system emerytalno-rentowy funkcjonuje od 1999 roku. Od 2002 roku istnieje Narodowy Fundusz Zdrowia. W Polskim systemie wysokość składek na ubezpieczenia społeczne jest niewystarczająca, co wymusza dofinansowanie świadczeń emerytalno-rentowych z budżetu państwa znacznymi kwotami, co nie dotyczy jedynie emerytur rolników, lecz także osób pobierających świadczenia emerytalne z ZUS oraz emerytury tzw. służb mundurowych. Jednocześnie udział wydatków budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne w strukturze wydatków budżetu państwa oraz udział wydatków budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne w strukturze PKB są na dość stabilnym poziomie i wynoszą odpowiednio 28% i 6%. Poszczególne wielkości i zestawienia podsumowujące przedstawia tab. 9.

Tab. 9. Finansowanie ubezpieczeń społecznych – podsumowanie (w mld zł)

Wyszczególnienie	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006	2007
Wysokość składek do FUS	69,8	67,8	69,7	73,4	77,4	80,5	88,4
Wysokość składek do KRUS	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Wysokość składek do NFZ	-	-	21,7	22,7	33,8	37,3	41,6
Wydatki budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne	46,1	52,9	54,2	48,5	57,5	65,2	70,4
Wydatki budżetu państwa ogółem	172,9	182,9	189,2	197,7	208,1	222,7	252,3
Udział wydatków budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne w strukturze wydatków budżetu państwa	27%	29%	29%	25%	28%	29%	28%
PKB	779,2	807,9	842,1	923,2	980,9	1057,7	1168
Udział wydatków budżetu państwa na ubezpieczenia społeczne w strukturze PKB	6%	7%	6%	5%	6%	6%	6%

\*Wyczerpanie nie uwzględniają składek na ubezpieczenia zdrowotne

Źródło: opracowanie własne.

Do najważniejszych wyzwań kolejnego dziesięciolecia polskiego systemu ubezpieczeń społecznych niewątpliwie należeć będzie problem starzenia się społeczeństwa, przy jednoczesnym zmniejszaniu się osób w wieku produkcyjnym. Z jednej strony będzie prawdopodobnie lepsza sytuacja na rynku pracy, z drugiej strony osoby pracujące będą miały na utrzymaniu więcej emerytów. Jednym z długofalowych rozwiązań tego problemu ostatecznie wydaje się stabilna rodzina, licząca co najmniej dwójkę dzieci. Pamiętać jednak należy o wyzrach i niżach demograficznych, które zależą od współczynników dzietności kobiet poprzednich pokoleń. Innym rozwiązaniem jest otwarcie się Polski na imigrantów, którzy podejmą pracę w Polsce uzupełniając w ten sposób niedobór składek na ubezpieczenia społeczne. Pojawić się mogą jednak wtedy problemy o charakterze społecznym.

### Streszczenie

Przedmiotem i celem artykułu jest identyfikacja wielkości, struktury i tendencji w przepływach pieniężnych w ubezpieczeniach społecznych w latach 2001-2007. Pierwsza część artykułu ma charakter porządkujący podstawową terminologię dotyczącą polityki społecznej. Druga część artykułu zawiera zestawienie źródeł finansowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

## Summary

The subject and the main objective of this article is identifying the size, structure and tendencies in social insurance money flow in the years 2001-2007. The first part of the article arranges some basic terminology referring to social policy. The second part of the article presents a compilation of funding sources for the social insurance system in Poland.

## Bibliografia

- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, III kwartał/okres I-IX 2008 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2008.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, IV kwartał/okres I-XII 2007 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2008.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, IV kwartał/okres I-XII 2006 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2007.
- Plany finansowe Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS na lata 2002 do 2007 r.*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- Podstawowe Dane z zakresu ochrony zdrowia w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.
- Polityka społeczna*, pod red. A. Rajkiewicza, J. Supińskiej, M. Księżopolskiego, Wydawnictwo Interart, Warszawa 1996.
- Rachunek Zmian Stanu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za rok zakończony 31 grudnia 2001 do 2007 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2008.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 1999-2002. System pozarolniczy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2004.
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2003-2005. System pozarolniczy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2007.
- Sprawozdania i plany finansowe NFZ z lat 2003 do 2008.*
- Sprawozdania z wykonania budżetów państwa w latach 2001-2007.*
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2006 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2007.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2008.

## **SZKOŁY PUBLICZNE I NIEPUBLICZNE W POLSKIM SYSTEMIE OŚWIATY**

### **Wstęp**

Znaczenie oświaty dla całego społeczeństwa jest tak ważne, że ustawa zasadnicza gwarantuje każdemu prawo do nauki, zaznaczając, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Oznacza to, że szkoły publiczne i niepubliczne posiadające uprawnienia szkoły publicznej i inne placówki oświatowe finansowane są ze środków publicznych. Wprowadzana od roku szkolnego 1999/2000 reforma systemu szkolnego, w połączeniu z nowym podziałem terytorialnym kraju spowodowała znaczną decentralizację w zakresie zarządzania oświatą.

### **1. Organizacja systemu oświaty**

Jednostki oświatowe wraz z organami prowadzącymi i nadzorem pedagogicznym tworzą system oświaty. W ramach tego systemu realizowana jest działalność oświatowa oraz wychowanie dzieci i młodzieży. Wszystkie podmioty systemu oświaty współpracują zarówno ze sobą jak i z otoczeniem. Podstawowymi jednostkami systemu oświatowego są szkoły i placówki oświatowe, czyli: przedszkola, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego, młodzieżowe ośrodki wychowawcze<sup>1</sup>.

Do 1999 roku pierwszym etapem w procesie kształcenia w Polsce była ośmioletnia szkoła podstawowa, po której można było ubiegać się o przyjęcie do szkół ponadpodstawowych: średnich ogólnokształcących lub średnich zawodowych.

Reforma oświaty wprowadziła nie tylko zmiany programowe, ale również nowe typy szkół:

- sześćioletnią szkołę podstawową,
- trzyletnie gimnazjum,
- szkoły ponadgimnazjalne: trzyletnie liceum profilowane, czteroletnie technikum, szkołę zawodową o okresie nauczania 2-3 lata oraz dwuletnie liceum uzupełniające i trzyletnie technikum uzupełniające.

Dwa ostatnie typy szkół przeznaczone są dla absolwentów zasadniczej szkoły zawodowej.

Łączny czas nauki do momentu ukończenia szkoły dającej możliwość przystąpienia do egzaminu dojrzałości (egzaminu maturalnego) wynosi 12-15 lat. Po zdaniu egzaminu

---

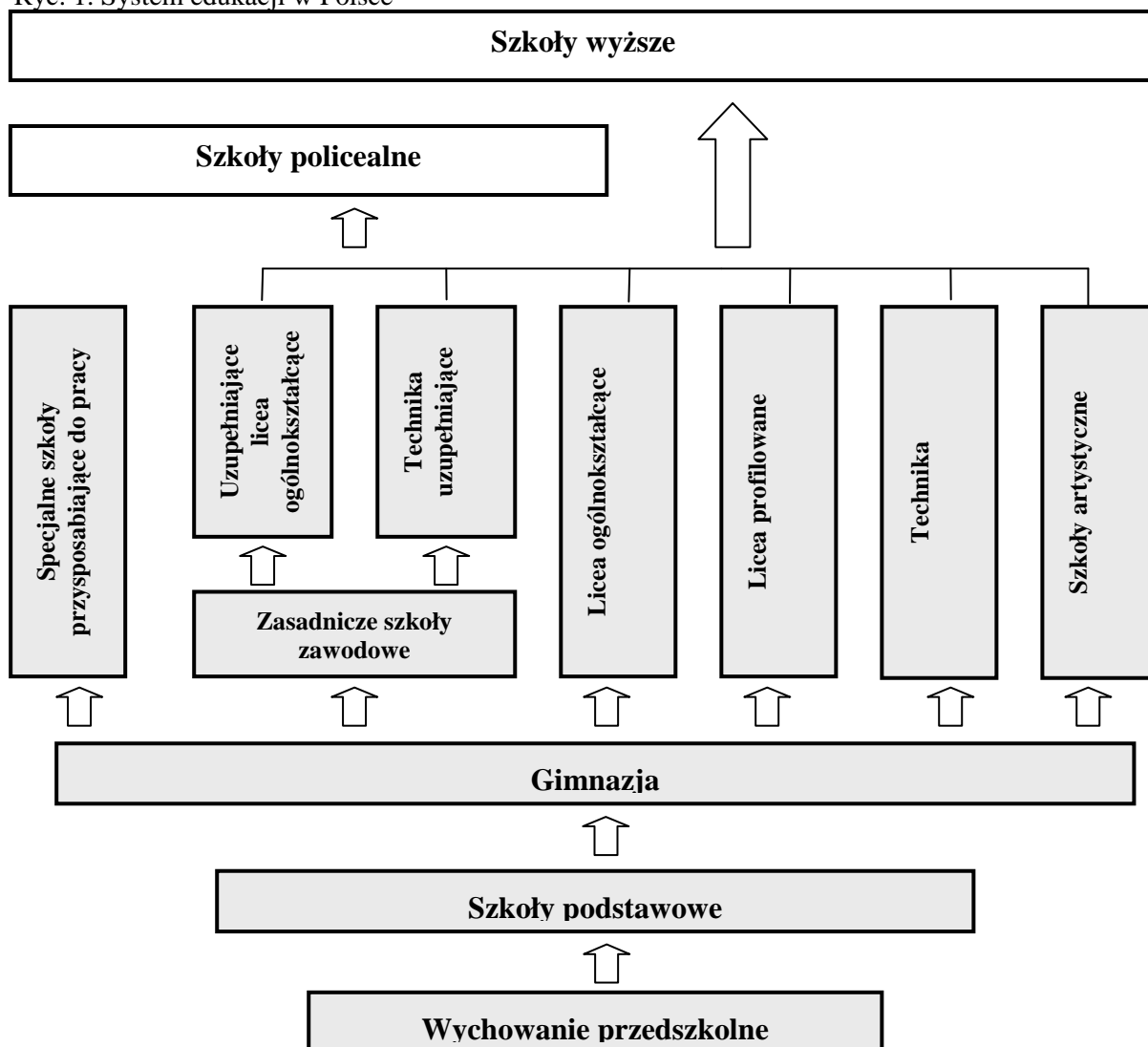
<sup>1</sup> W. Rup, *Gospodarka finansowa oraz rachunkowość szkół i placówek oświatowych*, ODDK, Gdańsk 2005, s. 7.

dojrzałości (egzaminu maturalnego) absolwenci otrzymują świadectwo dojrzałości upoważniające do ubiegania się o przyjęcie do szkoły wyższej.

W Polsce nauka w szkole jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat (jeśli nie odroczone mu rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego) i trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia.

System edukacji w Polsce po wprowadzeniu reformy oświatowej w 1999 roku przedstawia ryc. 1.

Ryc. 1. System edukacji w Polsce



Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 22.

Szkoła to jednostka edukacyjna powołana na podstawie aktu założycielskiego lub wpisu do ewidencji – przez organ administracji rządowej, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną lub osobę fizyczną na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty<sup>2</sup>. Szkoła prowadzi kształcenie określonego rodzaju i na określonym poziomie, posiada statut, nadany przez organ lub osobę prowadzącą szkołę, określający m.in. jej nazwę, typ, organ prowadzący oraz organizację wewnętrzną<sup>3</sup>.

Szkoły i placówki mogą być publiczne, niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych i niepubliczne.

## **2. Zasady zakładania oraz funkcjonowanie szkół publicznych**

Szkołą publiczną jest szkoła, która zapewnia<sup>4</sup>:

- bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania,
- przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudnia nauczycieli posiadających określone kwalifikacje,
- realizuje ramowy plan nauczania oraz programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, w profilach kształcenia ogólnozawodowego (licea profilowane) lub kształcenia zawodowego (w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe),
- realizuje ustalone przez MENiS zasady oceniania, klasyfikowania i promowania.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami uprawnienia do zakładania publicznych szkół i placówek posiadają: jednostki samorządu terytorialnego, niektórzy ministrowie, osoby prawne lub osoby fizyczne.

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego realizowane są przez:

- gminy – w przedszkolach publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi, w przedszkolach specjalnych, a także w szkołach podstawowych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- powiaty – w publicznych szkołach podstawowych specjalnych i gimnazjach specjalnych, szkołach ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkołach sportowych oraz w placówkach oświatowo – wychowawczych,
- województwa – w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.), art. 5.

<sup>3</sup> *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, GUS, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2007, s. 20.

<sup>4</sup> Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty..., art. 7.

Wybrane szkoły i placówki oświatowe prowadzone są przez ministrów. W ramach kompetencji ministra edukacji leży zakładanie i prowadzenie szkół, zespołów szkół oraz szkolnych punktów konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej w celu kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą oraz publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym.

Ponadto MENiS może zakładać i prowadzić:

- publiczne placówki i szkoły o charakterze eksperymentalnym,
- publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym.

Do zakresu zadań ministra kultury należy z kolei zakładanie i prowadzenie publicznych szkół artystycznych, placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom szkół artystycznych, w okresie pobierania przez nich nauki poza miejscem stałego zamieszkania oraz placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych.

Do placówek tworzonych i prowadzonych przez ministra rolnictwa należą:

- publiczne szkoły rolnicze oraz placówki rolnicze o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, kształcące w zawodach związanych z zakresem obowiązków MRiRW,
- publiczne placówki doskonalenia nauczycieli przedmiotów, którzy nauczają w szkołach rolniczych.

Minister środowiska uprawniony jest do zakładania i prowadzenia publicznych szkół leśnych, a minister rolnictwa publicznych szkół rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzenie szkół i placówek jest zadaniem własnym. Szkoły i placówki, których organem prowadzącym jest minister lub jednostka samorządu terytorialnego, są szkołami i placówkami publicznymi. Status szkoły lub placówki publicznej mogą otrzymać także szkoły i placówki prowadzone przez osoby prawne lub osoby fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub minister<sup>5</sup>.

Do założenia szkoły lub placówki publicznej przez osobę fizyczną albo osobę prawną wymagane jest stosowne zezwolenie wydane przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialnej za prowadzenie szkół i placówek publicznych danego typu. Zezwolenie takie wydawane jest po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. W odniesieniu do szkół artystycznych zgodę na założenie tego rodzaju szkoły – realizującej

---

<sup>5</sup> W. Rup, *op. cit.*, s. 7.



kształcenie ogólne – wydaje Minister Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego. W tym przypadku również wymagana jest pozytywna opinia kuratora oświaty<sup>6</sup>.

Założyciel składa wniosek o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki do właściwej jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu lub rodzaju. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać<sup>7</sup>:

- oznaczenie założyciela, a w przypadku założyciela będącego osobą fizyczną – miejsca zamieszkania,
- w przypadku osoby prawnej – wskazanie organu uprawnionego do prowadzenia w imieniu założyciela spraw,
- określenie typu szkoły lub rodzaju placówki,
- data rozpoczęcia jej działalności,
- przewidywanej liczby uczniów (słuchaczy),
- wskazanie miejsca prowadzenia szkoły lub placówki publicznej, wraz z informacją o jej warunkach lokalowych oraz wyposażeniu w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji zadań statutowych.

Do wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej załącza się:

- aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego i kopię statutu lub innego dokumentu stanowiącego podstawę funkcjonowania osoby prawnej, a w przypadku osoby fizycznej – wypis z dowodu osobistego potwierdzający imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania,
- projekt aktu założycielskiego,
- projekt statutu,
- opinie właściwego komendanta powiatowego Powiatowej Straży Pożarnej i powiatowego inspektora sanitarnego o warunkach bezpieczeństwa i higieny w budynku,
- wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia wraz z informacją o ich kwalifikacjach,
- zobowiązanie do zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, oraz zobowiązanie do przestrzegania przepisów dotyczących szkół i placówek publicznych.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty..., art. 58.

<sup>7</sup> Rozporządzenia MENiS z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. z 2004 r., Nr 46, poz. 438).

Założenie szkoły lub placówki publicznej jest możliwe po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Jednostka samorządu terytorialnego wydaje zezwolenie na założenie szkoły lub placówki oświatowej na czas nieokreślony w drodze decyzji administracyjnej.

### 3. Szkoły niepubliczne

W systemie oświaty funkcjonują również szkoły i placówki o charakterze niepublicznym. Szkoły niepubliczne zrodziły się ze społecznej krytyki istniejącego szkolnictwa państwowego, ale również z marzeń o szkole bezpiecznej i przyjaznej dla uczniów i rodziców<sup>8</sup>. Szkoły niepubliczne miały stanowić alternatywne środowisko edukacyjne, zapewniające dzieciom właściwe warunki kształcenia. Historia szkół niepublicznych w Polsce ma 15 lat. Pierwsza szkoła niepubliczna powstała w 1989 roku. W roku szkolnym 1989/1990 podstawowych szkół niepublicznych było 12, natomiast liceów 20.

**Szkoła niepubliczna** jest instytucją edukacyjną prowadzoną przez osoby prawne i osoby fizyczne na podstawie wpisu do ewidencji placówek i szkół niepublicznych, dokonanego w wydziale oświaty właściwej jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Może ona uzyskać uprawnienia szkoły publicznej (co wyraża się m.in. prawem do nadawania świadectw i dyplomów państwowych), jeżeli realizuje minimum programowe oraz stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, umożliwiające uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych.

Zgłoszenie do ewidencji powinno zawierać<sup>10</sup>:

- oznaczenie osoby zamierzającej założyć i prowadzić szkołę lub placówkę, jej miejsca zamieszkania lub siedziby,
- określenie odpowiednio typu i rodzaju szkoły lub placówki oraz daty rozpoczęcia jej funkcjonowania, w przypadku liceum profilowanego – profili kształcenia ogólnozawodowego, a w odniesieniu do szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe
- nazw zawodów, w jakich szkoła będzie kształcić, zgodnych z nazwami występującymi w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego lub klasyfikacji i profesji oraz specjalności ustalanej na potrzeby rynku pracy przez ministra właściwego do spraw pracy,
- wskazanie miejsca prowadzenia szkoły lub placówki wraz informacją o warunkach lokalowych zapewniających: możliwość prowadzenia zajęć

---

<sup>8</sup> E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty..., art. 82.

<sup>10</sup> Ibidem, art. 82.

dydaktyczno-wychowawczych, realizację innych zadań statutowych, możliwość realizacji praktycznej nauki zawodu – w przypadku szkół zawodowych, bezpieczne i higieniczne warunki nauki oraz pracy, zgodnie z odrębnymi przepisami,

- statut szkoły lub placówki,
- dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora, przewidzianych do zatrudnienia w szkole lub placówce niepublicznej,
- zobowiązania do przestrzegania wymagań określonych dotyczących spełnienia warunków umożliwiających uzyskanie uprawnień szkoły publicznej w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów, a także w przypadku szkoły ponadgimnazjalnej ubiegającej się o nadanie uprawnień szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności.

Jednostka samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek dokonuje wpisu do ewidencji po analizie przedłożonej dokumentacji pod kątem zgodności z prawem oświatowym w tym zakresie w ciągu 30 dni oraz dostarcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji.

Szkoły niepubliczne podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne mogą uzyskać uprawnienia szkoły publicznej. Oznacza to, że szkoła niepubliczna może wydawać uczniom świadectwa i dyplomy państwowe.

Szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli<sup>11</sup>:

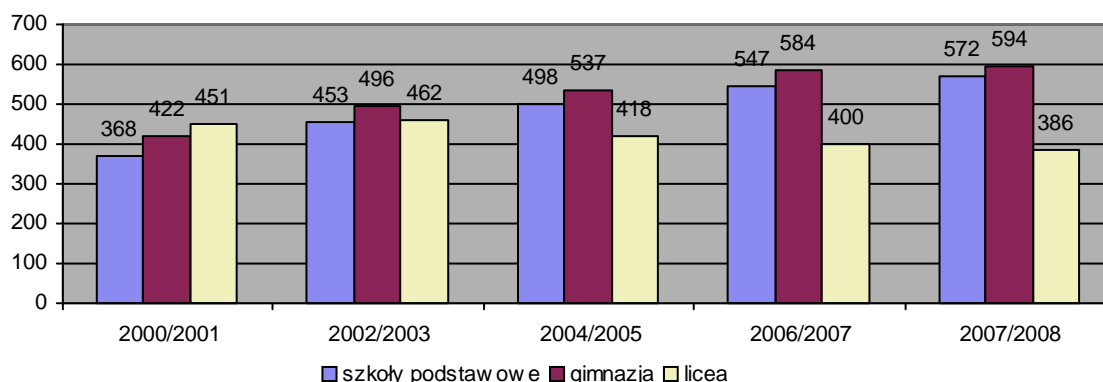
- realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego,
- realizuje ustalone przez ministra oświaty zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych,
- zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych,
- realizuje zajęcia edukacyjne w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu.

Szkoła podstawowa i gimnazjum może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej. Rozwój szkolnictwa niepublicznego w Polsce w ostatnich latach przedstawia ryc. 2.

---

<sup>11</sup>Ibidem, art. 7.

Ryc. 2. Liczba szkół niepublicznych w Polsce w latach 2000-2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ogólna liczba szkół niepublicznych w Polsce w latach 2000-2008 systematycznie wzrasta, choć nie tak gwałtownie jak było to w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku.

Rozpatrując dane w liczbach bezwzględnych, należy zauważyć, iż najwięcej w skali kraju jest niepublicznych gimnazjów, a najmniej liceów. W roku szkolnym 2000/2001 liczba szkół niepublicznych wynosiła 1241, gdzie 368 to były szkoły podstawowe, 422 gimnazja i 451 licea. W roku szkolnym 2007/2008 szkół niepublicznych było 1552, z czego 572 to szkoły podstawowe, 594 gimnazja, a 386 to licea niepubliczne.

Oczywiście sama liczba szkół nie odzwierciedla precyzyjnie ich zasięgu edukacyjnego. Szkoły niepubliczne to przeważnie placówki małe z relatywnie niewielką liczbą uczniów.

Podsumowaniem sposobu organizacji i funkcjonowania szkół niepublicznych może być zestawienie podobieństw i różnic szkół i placówek publicznych i niepublicznych<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> J. Pielachowski, *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, eMPi2, Poznań 2006, s. 26.

Tab. 1. Podobieństwa i różnice szkół i placówek publicznych i niepublicznych

Obszary działania	Szkoła (placówka) publiczna	Szkoła (placówka) niepubliczna
Rekrutacja uczniów i koszty nauki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeprowadza rekrutacje uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności (szkoła podstawowa i gimnazjum muszą przyjąć wszystkich uczniów z obwodu szkoły)</li> <li>• zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nic ma takiego obowiązku</li> <li>• może wyznaczyć czesne na pokrycie kosztów działalności</li> </ul>
Świadectwa i dyplomy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umożliwia uzyskanie świadectw i dyplomów państwowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej do wydawania świadectw i dyplomów państwowych, pod warunkiem, iż: <ul style="list-style-type: none"> <li>– realizuje programy uwzględniające państwowe podstawy programowe</li> <li>– stosuje takie zasady klasyfikowania i promowania oraz egzaminowania jak szkoły publiczne (z wyjątkiem egzaminów wstępnych)</li> <li>– prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych</li> <li>– zatrudnia nauczycieli przedmiotów obowiązkowych posiadających kwalifikacje wymagane od nauczycieli szkół publicznych</li> </ul>                     Uwaga: Szkoły podstawowe i gimnazja muszą mieć, z mocy prawa, uprawnienia szkoły publicznej                 </li> </ul>
Organy prowadzące	<ul style="list-style-type: none"> <li>• państwo, jednostki samorządu terytorialnego; mogą one zakładać i prowadzić wyłącznie szkoły i placówki publiczne</li> <li>• osoby prawne inne niż JST, osoby fizyczne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osoby prawne (inne niż państwo i jednostki samorządu terytorialnego)</li> <li>• osoby fizyczne</li> </ul>
Regulacje statutu szkoły	muszą uwzględniać regulacje Ustawy o systemie oświaty i regulacje ramowego statutu szkoły (placówki) publicznej	muszą uwzględniać regulacje Ustawy o systemie oświaty
Skreślenie ucznia z listy uczniów	dyrektor szkoły może jedynie wnioskować do kuratora o przeniesienie ucznia podlegającego obowiązkowi szkolnemu do innej szkoły (placówki publicznej)	dyrektor może dokonać skreślenia takiego ucznia z listy uczniów na podstawie statutu szkoły (wyrok NSA z dnia 15 lutego 2000 r.)
Nadzorowanie obowiązku szkolnego	dyrektor szkoły nadzoruje wypełnianie obowiązku szkolnego przez uczniów zamieszkałych w obwodzie szkoły	dyrektor szkoły powiadamia dyrektora szkoły publicznej (podstawowej lub gimnazjum), w której obwodzie uczeń mieszka oraz informuje go o wypełnianiu tego obowiązku

Źródło: J. Pielachowski, *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, eMPI2, Poznań 2006, s. 26.

#### 4. Organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową

„Organ prowadzący” to termin, który pojawił się, gdy rozpoczęto proces przekazywania szkół do prowadzenia samorządom gminnym. Organ prowadzący nadzoruje i odpowiada za działalność szkoły lub placówki.

Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności<sup>13</sup>:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki,
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Organem prowadzącym w szkołach i placówkach publicznych może być minister, jednostka samorządu terytorialnego, inna osoba prawna lub fizyczna. Większość szkół i placówek oświatowych prowadzona jest przez jednostki samorządu terytorialnego różnych stopni, w których kompetencje organu prowadzącego wykonują<sup>14</sup>:

- rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa w sprawach: uchwalania aktu założycielskiego, nadania szkole lub placówce statutu, łączenia szkół w zespoły oraz rozwiązywania zespołów szkół, tworzenia jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek,
- wójt (burmistrz, prezydent), zarząd powiatu, zarząd województwa w sprawach: zapewnienia warunków działalności szkół i placówek, ich remontów, powołania i odwoływania dyrektorów szkół i placówek, łączenia szkół prowadzonych przez inne organy w zespoły w drodze porozumienia,
- wójt (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek w sprawach: współpracy z kuratorem oświaty w sprawie ustalania sieci szkół, nadzoru finansowego i administracyjnego nad działalnością szkół i placówek.

W szkołach i placówkach niepublicznych kompetencje organu prowadzącego sprawują osoby prawne (inne niż państwo i jednostki samorządu terytorialnego) oraz osoby fizyczne. Klasyfikację szkół i placówek oświatowych ze względu na organ prowadzący przedstawia ryc. 3.

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty..., art. 5.

<sup>14</sup> W. Rup, *op. cit.*, s. 9.

Ryc. 3. Klasyfikacja szkół i placówek oświatowych ze względu na organ prowadzący

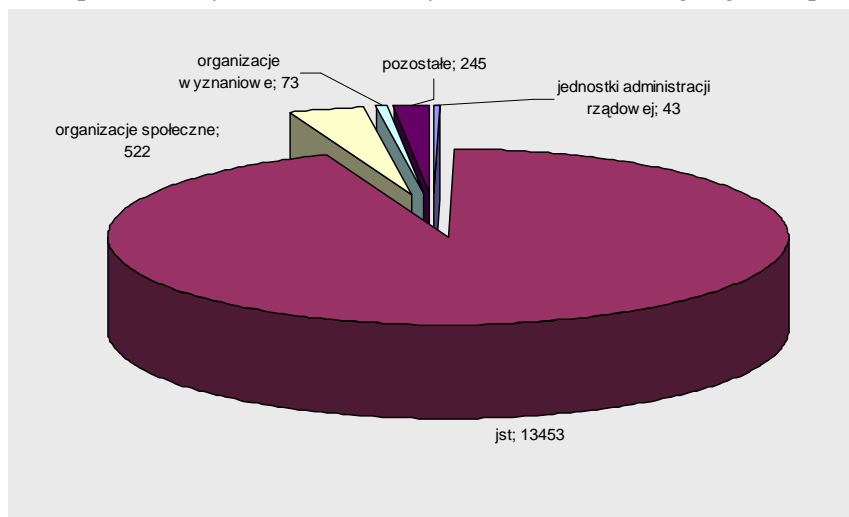


Źródło: W. Rup, *Gospodarka finansowa oraz rachunkowość szkół i placówek oświatowych*, ODDK, Gdańsk 2005, s. 9.

Aby wykonywać swoje zadania, organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek.

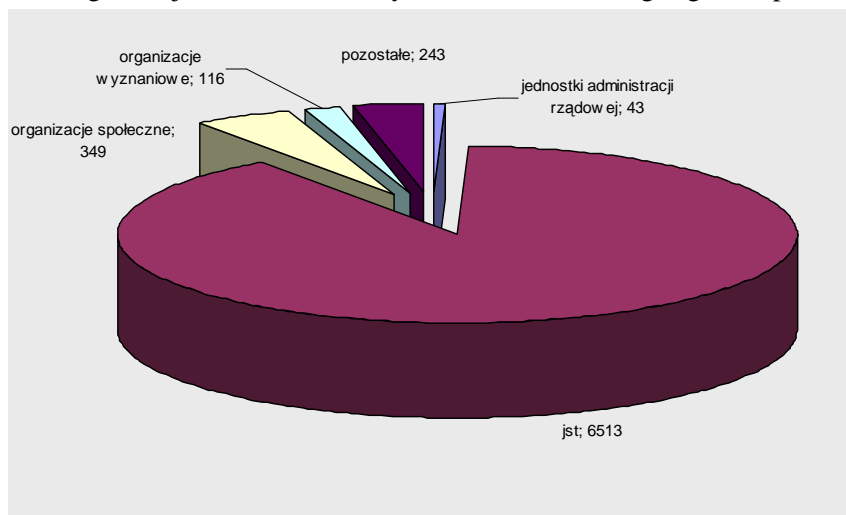
Strukturę szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego oraz średniego ogólnokształcącego według organów prowadzących, w roku szkolnym 2007/2008 przedstawiają poniższe ryc. 4-6.

Ryc. 4. Liczba szkół podstawowych w roku szkolnym 2007/2008 według organów prowadzących



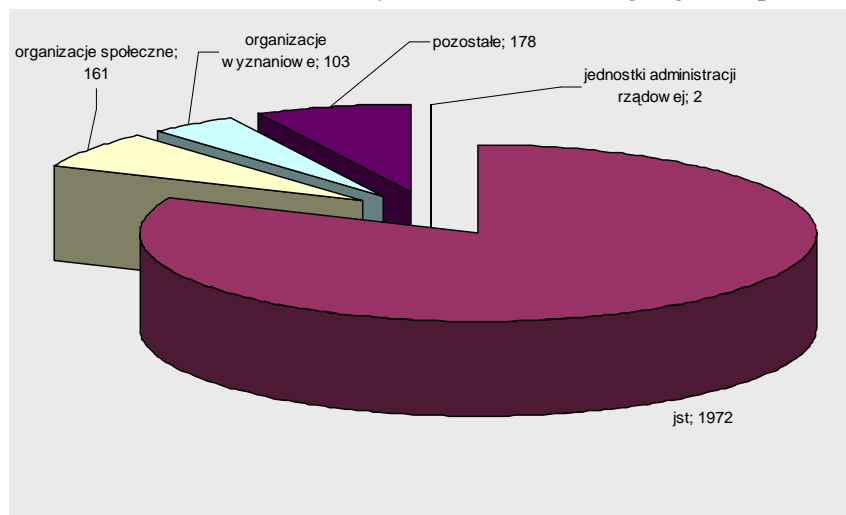
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ryc. 5. Liczba gimnazjów w roku szkolnym 2007/2008 według organów prowadzących



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ryc. 6. Liczba liceów w roku szkolnym 2007/2008 według organów prowadzących



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z przedstawionych danych, w zakresie szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego i średniego ogólnokształcącego w roku szkolnym 2007/2008, większość szkół była prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te stanowią w szkołach podstawowych 94% organów prowadzących, w gimnazjach prawie 90%, w liceach 82%. Pozostałą część organów prowadzących stanowią organizacje społeczne oraz organizacje wyznaniowe i inne. Najmniejszą ilość organów prowadzących w przedstawionych typach szkół stanowią jednostki administracji centralnej.



## 5. Finansowanie szkół i placówek oświatowych

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych finansowane są przez jednolity system części oświatowej subwencji ogólnej. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, powiatów i województw samorządowych ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej odlicza się 0,6% na rezerwę tej części, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej jest przeznaczana przede wszystkim na korekty tej części, spowodowane stwierdzanymi w trakcie roku budżetowego błędami w danych statystycznych, stanowiących podstawę obliczenia części oświatowej.

Część oświatową subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy tej części, dzieli się pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Wyłączeniu podlegają zadania związane z dowozem uczniów oraz zadania związane z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi. Szczegółowy podział części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rozbudowaną strukturę zadań edukacyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, formuła algorytmicznego podziału subwencji oświatowej uwzględnia szereg czynników i parametrów. Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany i uzależnia wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych<sup>15</sup>:

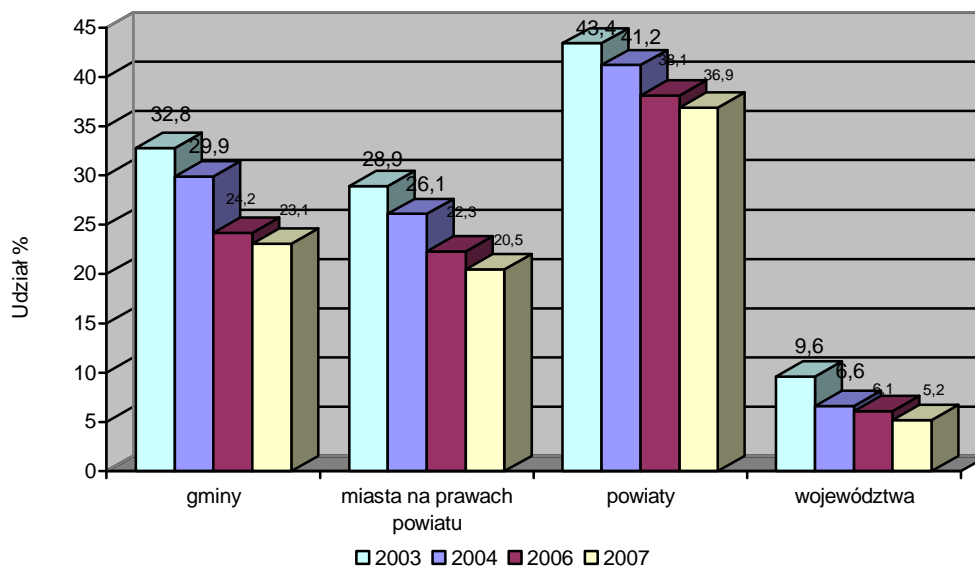
- liczbą uczniów i wychowanków,
- stopniem awansu zawodowego nauczycieli.

---

<sup>15</sup> H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005, s. 43.

Konstrukcja algorytmu opiera się na podstawowym założeniu, że środki subwencji dzielone są według kryteriów jednolitych i powszechnych, czyli takich samych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie uwzględnione w algorytmie oparte są o zasadę „bonu oświatowego” (nazywanego standardem A podziału subwencji), który oznacza, że „pieniądz idzie za uczniem”. Wysokość standardu A ustala się dzieląc kwotę subwencji, pomniejszoną o rezerwę, na liczbę uczniów przeliczeniowych, którą stanowi liczba uczniów pomnożona przez różne wagi i wskaźniki korygujące. Natomiast subwencja należna samorządowi wynika z przemnożenia bonu oświatowego przez liczbę uczniów przeliczeniowych<sup>16</sup>.

Ryc. 7. Udział subwencji oświatowej w dochodach jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za rok 2007.

Jak wynika z przedstawionych danych, subwencja oświatowa miała znaczący udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W omawianym okresie udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem zmniejszał się we wszystkich jednostkach samorządowych. Najsilniej wpływała na budżety powiatów, gdzie stanowiła 43,4% w 2003 roku, a w 2007 roku 36,9%. W gminach subwencja oświatowa stanowiła 32% w 2003 roku i 23,1% w 2007 roku. Malejące znaczenie subwencji oświatowej można również zauważyć w budżetach miast na prawach powiatu. Udział subwencji oświatowej wynosił 28,9% w 2003 roku, a w 2007

<sup>16</sup> Ibidem, s. 44.

roku 20,5%. Najmniejsze znaczenie ma subwencja oświatowa dla budżetów województw. Jej udział zmniejszył się tam od 9,6% w 2003 roku do 5,2% w 2007 roku

Zakres zadań oświatowych, jakie są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, sprawia, że otrzymywane środki w ramach części oświatowej subwencji ogólnej nie pokrywają wszystkich wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu oświaty i wychowania.

Poza częścią oświatową subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego mogą pozyskiwać inne środki służące realizacji zadań oświatowo-wychowawczych. Jednym najważniejszych źródeł pozyskiwania tych środków są dotacje celowe. Dotacje celowe są to wydatki budżetu państwa podlegające szczególnym zasadom rozliczania, tzn., że mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazany cel a prawidłowość ich wykorzystania musi być systematycznie kontrolowana. Jeśli samorząd nie spożytkuje dotacji w danym roku, nie może przeznaczyć jej na inny cel, i pieniądze zwrócić do budżetu państwa, w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Większość zadań oświatowych ustawa przypisała samorządom jako ich zadania własne. Mogą one otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim. Poprzez dotacje przekazywane są głównie środki na realizację zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, na sfinansowanie wypoczynku dla dzieci oraz na pomoc materialną dla uczniów.

Władze samorządowe mogą również przeznaczać na realizację zadań oświatowych część dochodów własnych. Ich wielkość zależy jednak w dużej mierze od kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Finansowanie szkół niepublicznych, oprócz środków uzyskanych z czesnego, odbywa się także z budżetu państwa. Niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy.

Niepubliczne szkoły specjalne i gimnazja specjalne oraz szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi, otrzymują dotacje z budżetu powiatu<sup>17</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota

---

<sup>17</sup> Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, *op. cit.*, art. 90.

przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, czyli 100% w stosunku do szkół publicznych<sup>18</sup>. Przy obliczaniu subwencji oświatowej dla poszczególnych samorządów nie ma znaczenia, czy uczeń uczęszcza do szkoły publicznej czy niepublicznej. Środki przekazane dla poszczególnych samorządów uwzględniają wszystkich wykazanych uczniów. Szkoły niepubliczne otrzymują dotacje od samorządów pod warunkiem, że podadzą właściwemu organowi planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, otrzymują dotacje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio gminy lub powiatu wydatków bieżących, ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Dotacje z budżetu powiatu mogą otrzymywać szkoły niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej oraz placówki niepubliczne. Dotacje z budżetu państwa otrzymują niepubliczne szkoły artystyczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki<sup>19</sup>.

## **Podsumowanie**

Rok szkolny 1999/2000 był początkiem konsekwentnego wprowadzania reformy ustroju szkolnego, która w powiązaniu z podziałem terytorialnym kraju, doprowadziła do decentralizacji w zakresie zarządzania oświatą<sup>20</sup>.

Podstawową zmianą w kierowaniu i sposobie finansowania oświaty w ostatnich latach było przekazanie szkół samorządom. Kolejna zmiana to powstawanie szkół niepublicznych, których tworzenie było głównie inicjatywą rodziców. Szkoły niepubliczne są konkurencją dla szkół publicznych głównie ze względu na ofertę edukacyjną, ale również gdy chodzi o wynagrodzenia dla zatrudnianych tam nauczycieli. Służą przerzucaniu części wydatków oświatowych na rodziców.

Cechą odróżniającą szkoły publiczne od niepublicznych jest odpłatność za usługi szkolne. Warunkiem pobierania nauki jest opłacanie czesnego, a wcześniej wpisowego. Środki w ten sposób uzyskiwane przyczyniają się do utrzymywania tego rodzaju szkół.

---

<sup>18</sup> R. Rybacki, *Aspekty ekonomiczno-finansowe oświaty*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2006, s. 67.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.), art. 90.

<sup>20</sup> *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, GUS, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2007, s. 29.

Jednym z najważniejszych filarów reformy jest reforma programowa, która przez dyrektorów szkół oraz nauczycieli została oceniona pozytywnie, ponieważ wprowadziła usamodzielnienie nauczycieli oraz poczucie większej odpowiedzialności za realizowane treści nauczania. Natomiast z punktu widzenia ekonomiczno – finansowego okazuje się, że państwo nie zapewnia pełnego finansowania potrzeb związanych z reformą.

### **Streszczenie**

Artykuł jest próbą analizy sposobu funkcjonowania szkół oraz placówek publicznych i niepublicznych w polskim systemie oświaty. Reforma systemu szkolnego wprowadziła ustawowy obowiązek prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. Aby jednostki samorządu terytorialnego mogły dobrze realizować swoje zadania, niezbędne jest wyposażenie ich w odpowiednie środki finansowe, gdyż ograniczenia finansowe w tym zakresie mogą rzutować na jakość kształcenia.

W działaniach szkół bardzo dużą rolę odgrywa organ prowadzący, pełniący funkcje właścicielskie. Oprócz jednostek samorządu terytorialnego szkoły mogą być prowadzone przez jednostki administracji centralnej, organizacje społeczne i stowarzyszenia, organizacje wyznaniowe i pozostałe oraz przez osoby fizyczne.

### **Summary**

The article endeavours to analyse how the schools and public/non-public institutions function in the Polish education system. The school-system reform introduced a statutory obligation of running schools through local government units. In order for those units to undertake their tasks well the financial means are indispensable since financial restrictions in this matter may effect the quality of education.

A great role in school activity is played by the managing body which also functions as its owner. Apart from the local government units schools can also be run by central administration units, social organisations and associations, denominational and other organisation as well as by natural persons.

### **Bibliografia**

- Oświata i wychowanie w roku szkolnym od 2000/2001 do 2007/2008*, GUS, Informacje i opracowania statystyczne.
- Pielachowski J., *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, eMPi2, Poznań 2006.
- Putkiewicz E., Wiłkomirska A., *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Rozporządzenia MENiS z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. z 2004 r., Nr 46, poz. 438).
- Rup W., *Gospodarka finansowa oraz rachunkowość szkół i placówek oświatowych*, ODDK, Gdańsk 2005.
- Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 roku*.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.).

**CZĘŚĆ II**

**ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY  
WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO**

## **GLÓWNE TENDENCJE PRZEMIAN W STRUKTURZE PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO I ICH WPŁYW NA POZIOM ZATRUDNIENIA W LATACH 2003-2007**

### **Wprowadzenie**

Zmiany w strukturze polskiej gospodarki zachodzące w I dekadzie XXI wieku dotyczą przede wszystkim przemian w sferze własności, działalności ekonomicznej i przemysłowej jak również w sposobie zachowania się podmiotów gospodarczych.

Struktura własnościowa jest najbardziej rozpowszechnionym podziałem podmiotów gospodarczych. Grupuje ona podmioty gospodarki według rodzajów własności, wśród których wyróżniamy sektor prywatny i sektor publiczny. Ma to kluczowe znaczenie dla kształtowania się stosunków ekonomicznych w gospodarce, a także funkcjonowania systemu gospodarczego.

Do sektora publicznego zalicza się podmioty stanowiące własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego oraz „mieszana” z przewagą kapitału podmiotów sektora publicznego. Natomiast przez sektor prywatny rozumie się podmioty gospodarki stanowiące własność prywatną: krajową (m.in.: spółki, spółdzielnie, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje), zagraniczną (oddziały przedsiębiorców zagranicznych, przedstawicielstwa zagraniczne, spółki z wyłącznym udziałem kapitału zagranicznego) oraz „mieszana” z przewagą kapitału podmiotów sektora prywatnego lub brakiem przewagi sektorowej w kapitale podmiotu<sup>1</sup>.

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu jest wykazanie głównych tendencji przemian w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej województwa małopolskiego. Na podstawie danych GUS podjęta zostanie próba przedstawienia dynamiki zmian w sektorze publicznym i prywatnym oraz ich wpływu na poziom zatrudnienia.

### **I. Analiza sektora publicznego i prywatnego województwa małopolskiego**

Małopolska jest jednym z 16 województw Polski usytuowanym w południowej części kraju. Swoim zasięgiem obejmuje obszar 15 144 tys. km<sup>2</sup> (4,9% powierzchni kraju), plasując się pod tym względem na 12 miejscu spośród województw. Administracyjny teren ten został

---

<sup>1</sup> M. Starczewska-Krzysztozek, *Sektor publiczny, a sektor prywatny – kierunki i siła zmian* [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, pod red. J. Kleera, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa, 2005, s. 124.

podzielony na 22 powiaty (w tym 3 grodzkie: Kraków, Tarnów, Nowy Sącz) oraz na 182 gminy<sup>2</sup>. Region zajmuje czwarte miejsce wśród województw pod względem liczby ludności i zamieszkiwany jest przez 3 278 tys. osób, co stanowi 8,3% ogółu mieszkańców kraju. Obszarem najsilniej zaludnionym jest środkowa i zachodnia część województwa, natomiast najsłabiej południowo-wschodnia i północna.

Obszar Małopolski jest jednym z najbardziej zróżnicowanych regionów w Polsce pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Dysponuje on znaczącym w skali kraju potencjałem społeczno-gospodarczym. Jego udział w tworzeniu produktu krajowego brutto to 7,4%. Jednocześnie region ten dostarcza 6,9% ogólnej wartości produkcji sprzedanej przemysłu (pod względem tym osiąga piąte miejsce w kraju) a jego przemysł skupia 7% ogólnego zatrudnienia.

Wśród głównych gałęzi gospodarki województwa małopolskiego można wyodrębnić produkcję systemów komputerowych i mikrokomputerowych (ok. 87% produkcji krajowej), bankowość, produkcję spożywczą oraz przemysł tytoniowy. Głównymi ośrodkami rozwoju gospodarczego są miasta Kraków, Tarnów i Nowy Sącz. Niemniej jednak to stolica województwa charakteryzuje się najbardziej dynamicznym rozwojem. Związane to jest z licznymi inwestycjami zagranicznymi, co sprawia, że dystans do pozostałych miast regionu stale wzrasta. Również na poziomie powiatów można zaobserwować dysonans gospodarczy. Przedsiębiorczość w powiatach wschodniej części województwa małopolskiego charakteryzuje się niższym poziomem aniżeli w zachodniej.

Jedną z głównych zalet województwa jest kapitał ludzki. Mieszkańcy Małopolski mają lepsze kwalifikacje w porównaniu z pozostałymi mieszkańcy kraju. Wykształcenie wyższe posiada 14% mieszkańców, a blisko połowa – co najmniej średnie<sup>3</sup>. Obszar analizowanego województwa od lat należy do regionów o najniższej stopie bezrobocia. W końcu 2007 roku wynosiła ona 8,7% natomiast w 2008 roku spadła do poziomu 7,6% i była niższa od zanotowanej w skali kraju, która kształtowała się na poziomie 9,5%<sup>4</sup>.

Dokonując opisu ważniejszych sfer działalności gospodarczej na terenie województwa małopolskiego, należy przeanalizować wszystkie rodzaje podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON. Informacje te zostały przedstawione w tab. 1, w której to

---

<sup>2</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, *Biuletyn Informacji Publicznej*, Kraków 2009.

<sup>3</sup> *Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w roku 2007*, Załącznik do Uchwały NR XIX/281/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 maja 2008 r., s. 5.

<sup>4</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju i województw w roku 2007*, Warszawa 2008, s. 10-11.



ukazana została dynamika zmian zachodzących w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej w ciągu pięciu lat (2003-2007).

Tab. 1. Zarejestrowane w rejestrze REGON podmioty gospodarki narodowej województwa małopolskiego według sektorów własnościowych w latach 2003-2007

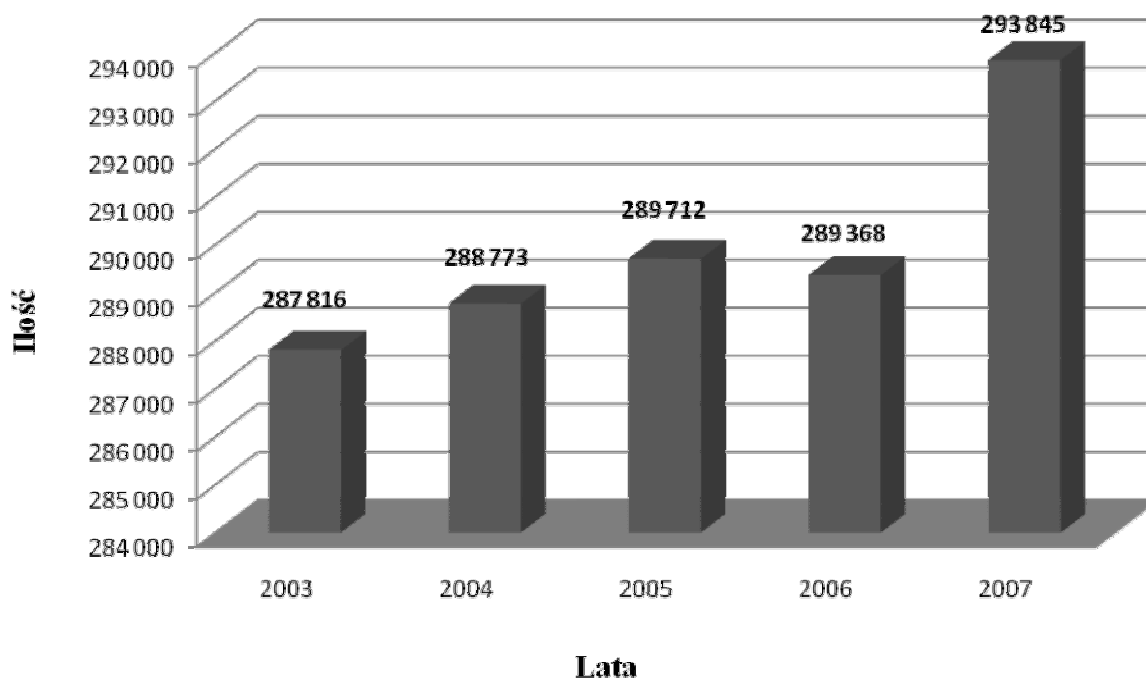
SEKTOR PUBLICZNY	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika (wskaźniki łańcuchowe)				
						2004:2003	2005:2004	2006:2005	2007:2006	2007:2003
						Podmioty gospodarki narodowej ogółem - sektor publiczny	9 031	9 047	9 056	8 884
Państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego ogółem	6 226	6 194	6 207	6 164	6 167	99,49	100,21	99,31	100,05	99,05
Przedsiębiorstwa państwowe	125	93	79	73	45	74,40	84,95	92,41	61,64	36,00
Spółki handlowe	393	388	377	365	359	98,73	97,16	96,82	98,36	91,35
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	11	8	7	5	4	72,73	87,50	71,43	80,00	36,36
Państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, gospodarstwa pomocnicze	66	69	69	62	62	104,55	100,00	89,86	100,00	93,94
Udział zarejestrowanych podmiotów sektora publicznego w zarejestrowanych podmiotach ogółem w %	3,14	3,13	3,13	3,07	3,01					
SEKTOR PRYWATNY										
Podmioty gospodarki narodowej ogółem - sektor prywatny	278 785	279 726	280 656	280 484	284 992	100,34	100,33	99,94	101,61	102,23
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	224 514	223 637	222 898	220 301	222 530	99,61	99,67	98,83	101,01	99,12
Spółki handlowe	13 881	14 841	15 769	16 935	18 229	106,92	106,25	107,39	107,64	131,32
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	2 364	2 523	2 694	2 987	3 240	106,73	106,78	110,88	108,47	137,06
Spółdzielnie	1 197	1 190	1 184	1 174	1 172	99,42	99,50	99,16	99,83	97,91
Fundacje	582	664	717	773	839	114,09	107,98	107,81	108,54	144,16
Stowarzyszenia i organizacje społeczne	5 541	5 929	6 270	6 577	6 881	107,00	105,75	104,90	104,62	124,18
Udział zarejestrowanych podmiotów sektora prywatnego w zarejestrowanych podmiotach ogółem w %	96,86	96,87	96,87	96,93	96,99					
Ogółem	287 816	288 773	289 712	289 368	293 845	100,33	100,33	99,88	101,55	102,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Badając ogólny stan liczby podmiotów gospodarki narodowej województwa małopolskiego w latach 2003-2007, należy zwrócić uwagę na tendencję wzrostową w ich

poziomie. Liczba wszystkich jednostek odnotowanych w rejestrze REGON w ostatnim analizowanym okresie była wyższa o 2% w stosunku do roku bazowego (2003). Niewielkie zachwianie nastąpiło jedynie w 2006 roku, kiedy to miał miejsce nieznaczny spadek w ilości jednostek gospodarczych w stosunku do roku 2005. Niniejsze zależności zostały zobrazowane na ryc. 1.

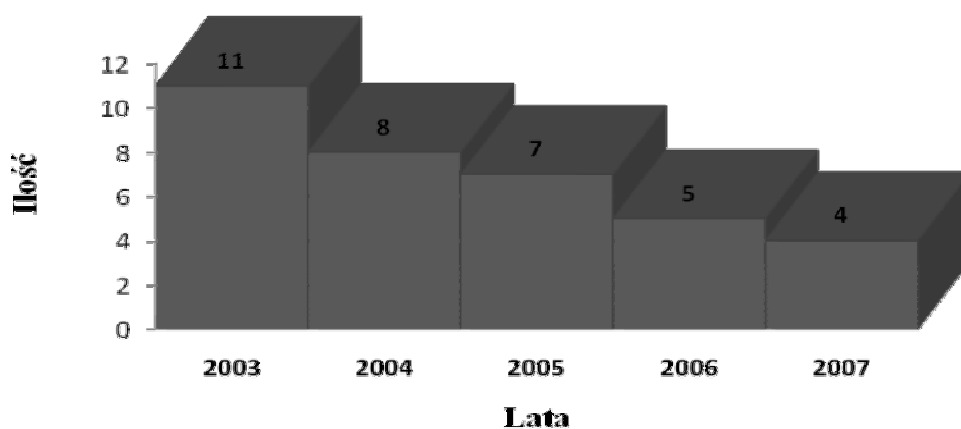
Ryc. 1. Podmioty gospodarki narodowej ogółem w województwie małopolskim, zarejestrowane w rejestrze REGON w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Analizując sytuację według sektorów, należy zauważyć zmniejszający się z roku na rok udział sektora publicznego w ogólnej liczbie podmiotów gospodarki narodowej województwa małopolskiego. W 2007 stanowił on zaledwie 3,01% i był niższy o 0,13% w porównaniu do pierwszego badanego okresu. Jednym z powodów zmniejszenia się ilości podmiotów sektora publicznego w latach 2003-2007 było zredukowanie liczby przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych na terenie województwa małopolskiego w wyniku prywatyzacji. Warto również wspomnieć, że największy spadek ilości tych podmiotów odnotowano w okresie 2006-2007 (z 73 przedsiębiorstw państwowych do 45). Śledząc dynamikę zmian podobną sytuację dostrzega się w odniesieniu do spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego. Sytuacja ta dokładnie została przedstawiona na ryc. 2.

Ryc. 2. Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego w województwie małopolskim, zarejestrowane w rejestrze REGON w latach 2003-2007

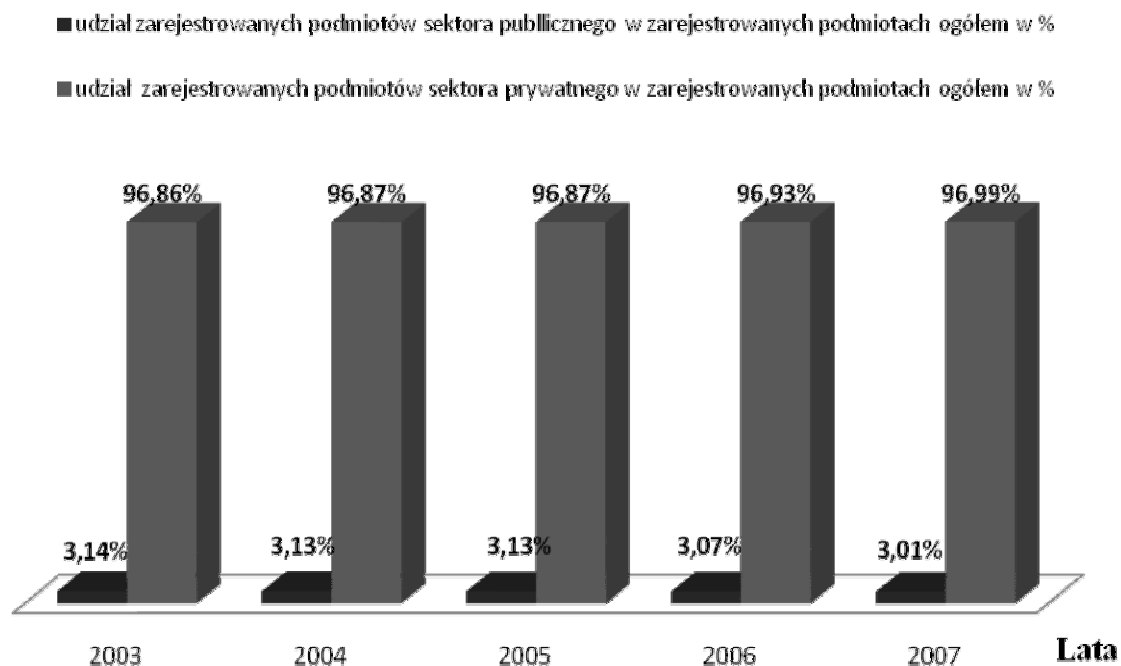


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Niewielkie zmniejszenie zaobserwowano w ilości państwowych i samorządowych jednostek prawa budżetowego.

Badając natomiast sektor prywatny należy zauważyć jego dominujący udział w ogólnej liczbie podmiotów gospodarki narodowej województwa małopolskiego. W 2003 sektor prywatny skupiał 96,86% ogółu jednostek zarejestrowanych w systemie REGON i systematycznie w analizowanych okresach wzrastał osiągając w roku 2007 udział na poziomie 96,99%. Struktura podmiotów gospodarki narodowej województwa małopolskiego została zobrazowana na ryc. 3.

Ryc. 3. Procentowy udział podmiotów sektora publicznego i prywatnego w podmiotach gospodarki narodowej ogółem w województwie małopolskim, zarejestrowanych w rejestrze REGON w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych za lata 2003-2007.

Wśród jednostek sektora prywatnego ważne miejsce zajmowały podmioty prowadzone przez osoby fizyczne. Ponadto w latach 2003-2007 wzrosła liczba zarejestrowanych w rejestrze REGON fundacji. Istotny udział w sektorze prywatnym miała aktywność gospodarcza, prowadzona w postaci stowarzyszeń i organizacji społecznych. Jednocześnie znaczny przyrost zanotowano w zakresie spółek handlowych oraz spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego. W latach 2003-2007 ich liczba wzrosła o 37%. Na opisane zależności istotny wpływ miało tworzenie się nowych podmiotów gospodarki narodowej, co może świadczyć o występujących w Małopolsce sprzyjających warunkach dla rozwoju przedsiębiorczości. Niemniej jednak dla potwierdzenia tego trendu należałoby dokonać analizy tzw. „przeżywalności” przedsiębiorstw. Ujęcie tych dwóch kwestii wyraźnie odzwierciedla tab. 1. Natomiast udział nowo rejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej województwa małopolskiego z podziałem na strukturę własności został przedstawiony w tab. 2.

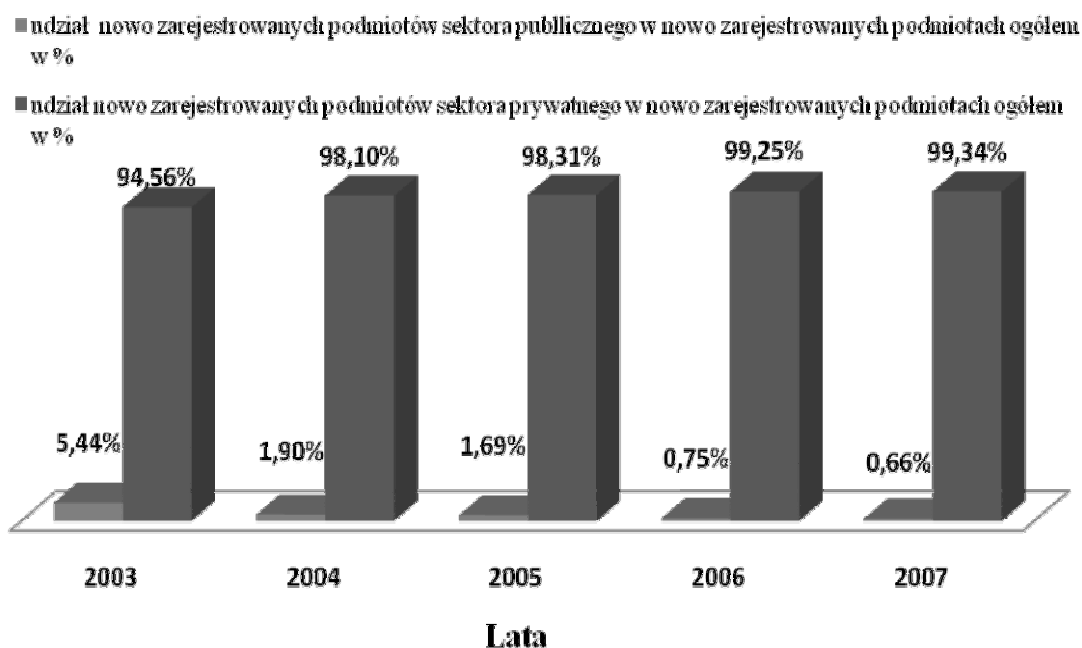
Tabl. 2. Nowo zarejestrowane w systemie REGON podmioty gospodarki narodowej województwa małopolskiego wg sektorów własnościowych w latach 2003-2007

SEKTOR PUBLICZNY	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika (wskaźniki łańcuchowe)				
						2004:2003	2005:2004	2006:2005	2007:2006	2007:2003
Podmioty gospodarki narodowej ogółem – sektor publiczny	1 109	355	348	183	159	32,01	98,03	52,59	86,89	14,34
Państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego ogółem	1 062	150	271	119	104	14,12	180,67	43,91	87,39	9,79
Przedsiębiorstwa państwowe	0	1	1	0	0	200,00	100,00	-200,00	0,00	0,00
Spółki handlowe	10	9	10	8	10	90,00	111,11	80,00	125,00	100,00
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Udział nowo zarejestrowanych podmiotów sektora publicznego w nowo zarejestrowanych podmiotach ogółem w %	5,44	1,90	1,69	0,75	0,66					
<b>SEKTOR PRYWATNY</b>										
Podmioty gospodarki narodowej ogółem – sektor prywatny	19 268	18 295	20 216	24 184	23 960	94,95	110,50	119,63	99,07	124,35
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	16 296	15 283	17 331	20 591	20 422	93,78	113,40	118,81	99,18	125,32
Spółki handlowe	739	891	977	1 187	1 351	120,57	109,65	121,49	113,82	182,81
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	103	163	217	293	273	158,25	133,13	135,02	93,17	265,05
Spółdzielnie	3	9	5	5	8	300,00	55,56	100,00	160,00	266,67
Fundacje	76	86	61	62	68	113,16	70,93	101,64	109,68	89,47
Stowarzyszenia i organizacje społeczne	416	401	361	324	320	96,39	90,02	89,75	98,77	76,92
Udział nowo zarejestrowanych podmiotów sektora prywatnego w nowo zarejestrowanych podmiotach ogółem w %	94,56	98,10	98,31	99,25	99,34					
<b>Ogółem</b>	<b>20 377</b>	<b>18 650</b>	<b>20 564</b>	<b>24 367</b>	<b>24 119</b>	<b>91,52</b>	<b>110,26</b>	<b>118,49</b>	<b>98,98</b>	<b>118,36</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

W analizowanym okresie obserwuje się znaczny wzrost liczby nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na terenie województwa małopolskiego. Należy zaznaczyć, że zmniejszenie udziału sektora publicznego związane jest z drastycznym spadkiem nowo tworzonych państwowych i samorządowych jednostek prawa budżetowego. Opisana relacja dodatkowo została zobrazowana na ryc. 4.

Ryc. 4. Procentowy udział nowo zarejestrowanych podmiotów sektora publicznego i prywatnego w nowo powstałych podmiotach gospodarki narodowej ogółem w województwie małopolskim, zarejestrowanych w rejestrze REGON w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Biorąc pod uwagę ilościowy zakres, najczęściej jednostek zostało utworzonych przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Natomiast badając dynamikę przyrostu nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych przeważający udział mają spółdzielnie oraz spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego.

Warto nadmienić, że ważnym bodźcem wpływającym na spory udział sektora prywatnego w podmiotach gospodarki narodowej zarejestrowanych, w rejestrze REGON ogółem, jest dostęp (dopiero rozwijających się lub mających powstać podmiotów gospodarczych) do nowych rozwiązań między innymi prawnych, technologicznych i informacyjnych, ułatwiających prowadzenie i stwarzających korzystne okoliczności do tworzenia różnego typu form działalności prywatnej.

Szczególnie ważna w tym zakresie jest przedsiębiorczość, ponieważ okazuje się ona być gwarantem rozwoju społeczeństwa. W obecnej sytuacji na rynku pracy przy istniejącym bezrobociu niezbędne jest tworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla jej rozwoju na terenie województwa np.: poprzez odpowiednią informację, edukację, motywację, współpracę i promocję. Ułatwia ona osobom rozpoczynającym aktywność gospodarczą – nawiązanie odpowiednich kontaktów oraz zdobycie niezbędnej wiedzy do zaistnienia na rynku. Służy

temu tworzenie klimatu współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a środowiskiem lokalnym<sup>5</sup>. Ważnym czynnikiem dla kreowania takiego partnerstwa, jest podejmowanie wspólnych przedsięwzięć przez przedsiębiorców, administrację, organizacje pozarządowe, czy środowiska naukowe, jak również realizowanie wszelkich projektów promujących i wspierających przedsiębiorczość.

## II. Struktura zatrudnienia w województwie małopolskim w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej w latach 2003-2007

Dynamika zatrudnienia w strukturze podmiotów gospodarczych województwa małopolskiego w latach 2003-2007 systematycznie wzrastała. Analizując poziom zatrudnienia ze względu na płeć, obserwuje się wzrost poziomu zatrudnienia zarówno wśród kobiet jak i mężczyzn. Ze względu jednak na szybsze tempo wzrostu ilości zatrudnionych mężczyzn, ich udział w zatrudnieniu był większy i w ostatnim badanym okresie stanowili oni 53,35% ogółu siły roboczej. Opisaną zależność prezentuje tab. 3.

Tab. 3. Pracujący w gospodarce narodowej w województwie małopolskim według płci w latach 2003-2007

PRACUJĄCY W GOSPODARCE NARODOWEJ WG PŁCI	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika (wskaźniki łańcuchowe)				
						2004:2003	2005:2004	2006:2005	2007:2006	2007:2003
<b>Ogółem</b>	<b>1 006 559</b>	<b>1 011 715</b>	<b>1 022 645</b>	<b>1 048 545</b>	<b>1 093 088</b>	<b>100,51</b>	<b>101,08</b>	<b>102,53</b>	<b>104,25</b>	<b>108,60</b>
Mężczyźni	527 928	531 235	534 976	551 292	583 137	100,63	100,70	103,05	105,78	110,46
<b>Udział mężczyzn pracujących w gospodarce narodowej w %</b>	<b>52,45</b>	<b>52,51</b>	<b>52,31</b>	<b>52,58</b>	<b>53,35</b>					
Kobiety	478 631	480 480	487 669	497 253	509 951	100,39	101,50	101,97	102,55	106,54
<b>Udział kobiet pracujących w gospodarce narodowej w %</b>	<b>47,55</b>	<b>47,49</b>	<b>47,69</b>	<b>47,42</b>	<b>46,65</b>					

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Badając stan zatrudnienia w gospodarce narodowej, należy zwrócić uwagę na strukturę obu płci w poszczególnych sektorach. Dane statystyczne ujęte w tab. 4 szczegółowo opisują relacje zachodzące w sektorze prywatnym.

<sup>5</sup> J. Moczydłowska, I. Pacewicz, *Przedsiębiorczość*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 67.

Tab. 4. Pracujący w sektorze prywatnym w województwie małopolskim według płci i rodzaju własności w latach 2003-2007

PRACUJĄCY W GOSPODARCE NARODOWEJ – SEKTOR PRYWATNY	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika (wskaźniki łańcuchowe)				
						2004:2003	2005:2004	2006:2005	2007:2006	2007:2003
<b>Ogółem</b>	<b>720 955</b>	<b>739 874</b>	<b>756 766</b>	<b>782 620</b>	<b>825 471</b>	<b>102,62</b>	<b>102,28</b>	<b>103,42</b>	<b>105,48</b>	<b>114,50</b>
Własność krajowa	646 907	659 794	672 955	691 995	731 354	101,99	101,99	102,83	105,69	113,05
własność krajowa, spółdzielnie	32 013	30 550	30 798	28 873	27 905	95,43	100,81	93,75	96,65	87,17
Własność zagraniczna	37 057	40 508	45 027	52 753	59 785	109,31	111,16	117,16	113,33	161,33
Mieszana	0	0	38 784	37 872	34 332	0,00	200,00	97,65	90,65	200,00
<b>Mężczyźni</b>	<b>411 008</b>	<b>425 263</b>	<b>434 164</b>	<b>450 607</b>	<b>482 009</b>	<b>103,47</b>	<b>102,09</b>	<b>103,79</b>	<b>106,97</b>	<b>117,27</b>
Własność krajowa	365 970	376 196	382 320	395 777	424 835	102,79	101,63	103,52	107,34	116,08
Własność krajowa, spółdzielnie	12 467	11 938	11 553	10 852	10 304	95,76	96,78	93,93	94,95	82,65
Własność zagraniczna	21 314	22 566	25 919	29 980	34 349	105,87	114,86	115,67	114,57	161,16
Mieszana	0	0	25 925	24 850	22 825	0,00	200,00	95,85	91,85	200,00
<b>Udział mężczyzn pracujących w gospodarce narodowej w sektorze prywatnym w %</b>	<b>57,01</b>	<b>57,48</b>	<b>57,37</b>	<b>57,58</b>	<b>58,39</b>					
<b>Kobiety</b>	<b>309 947</b>	<b>314 611</b>	<b>322 602</b>	<b>332 013</b>	<b>343 462</b>	<b>101,50</b>	<b>102,54</b>	<b>102,92</b>	<b>103,45</b>	<b>110,81</b>
Własność krajowa	280 937	283 598	290 635	296 218	306 519	100,95	102,48	101,92	103,48	109,11
Własność krajowa, spółdzielnie	19 546	18 612	19 245	18 021	17 601	95,22	103,40	93,64	97,67	90,05
Własność zagraniczna	15 743	17 942	19 108	22 773	25 436	113,97	106,50	119,18	111,69	161,57
Mieszana	0	0	12 859	13 022	11 507	0,00	200,00	101,27	88,37	200,00
<b>Udział kobiet pracujących w gospodarce narodowej w sektorze prywatnym w %</b>	<b>42,99</b>	<b>42,52</b>	<b>42,63</b>	<b>42,42</b>	<b>41,61</b>					

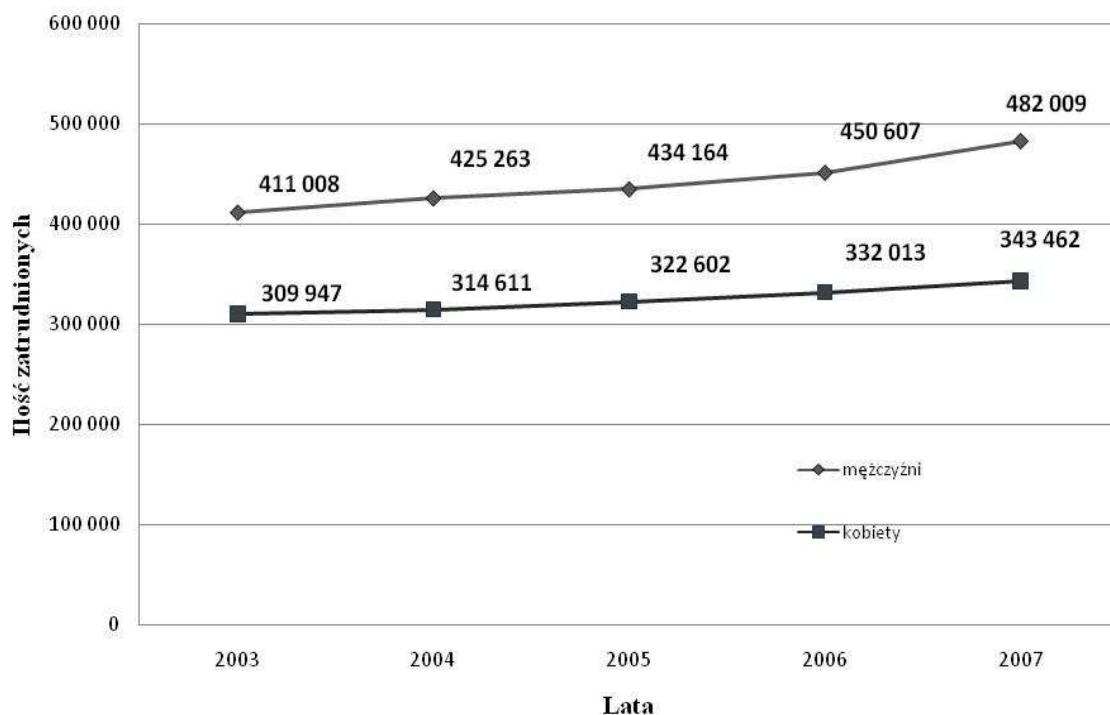
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych przez GUS za lata 2003-2007.

Warto wspomnieć, że w całym badanym okresie mężczyźni dominowali w strukturze osób pracujących w sektorze prywatnym, natomiast udział kobiet w zatrudnionych ogółem w tym obszarze począwszy od roku 2003 systematycznie się zmniejszał na rzecz mężczyzn.

Biorąc pod uwagę zatrudnienie kobiet w sektorze prywatnym, można wnioskować, że nie sprzyjał on ich zatrudnianiu. W latach 2003-2007 udział kobiet w strukturze pracujących w omawianym sektorze nie przekroczył 45% (w roku 2007 zaledwie 41,61% pracowało w sektorze prywatnym). Można więc twierdzić, że prywatni przedsiębiorcy są bardziej skłonni zatrudniać mężczyzn. Możliwe, że wynika to z faktu większego obciążenia kobiet obowiązkami rodzinnymi, domowymi, jak i rodzajem realizowanych zadań. Ponadto prywatni pracodawcy obawiając się mniejszej dyspozycyjności kobiet, przez co chętniej zatrudniają mężczyzn. Opisane zależności przedstawia ryc. 5.



Ryc. 5. Pracujący w gospodarce narodowej w województwie małopolskim w sektorze prywatnym w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Odmienną sytuację można zaobserwować w sektorze publicznym, o czym świadczą dane ujęte w tab. 5. Analizując sytuację według sektorów należy zauważyć, że sektor prywatny generuje o wiele większą część zatrudnienia w podmiotach gospodarki narodowej województwa małopolskiego i udział tego sektora w zatrudnieniu systematycznie wzrasta. Ponadto obserwuje się tendencję wzrostu zatrudnienia ogółem w jednostkach będących własnością krajową w obu sektorach.

Tab. 5. Pracujący w sektorze publicznym w województwie małopolskim według płci i rodzaju własności w latach 2003-2007

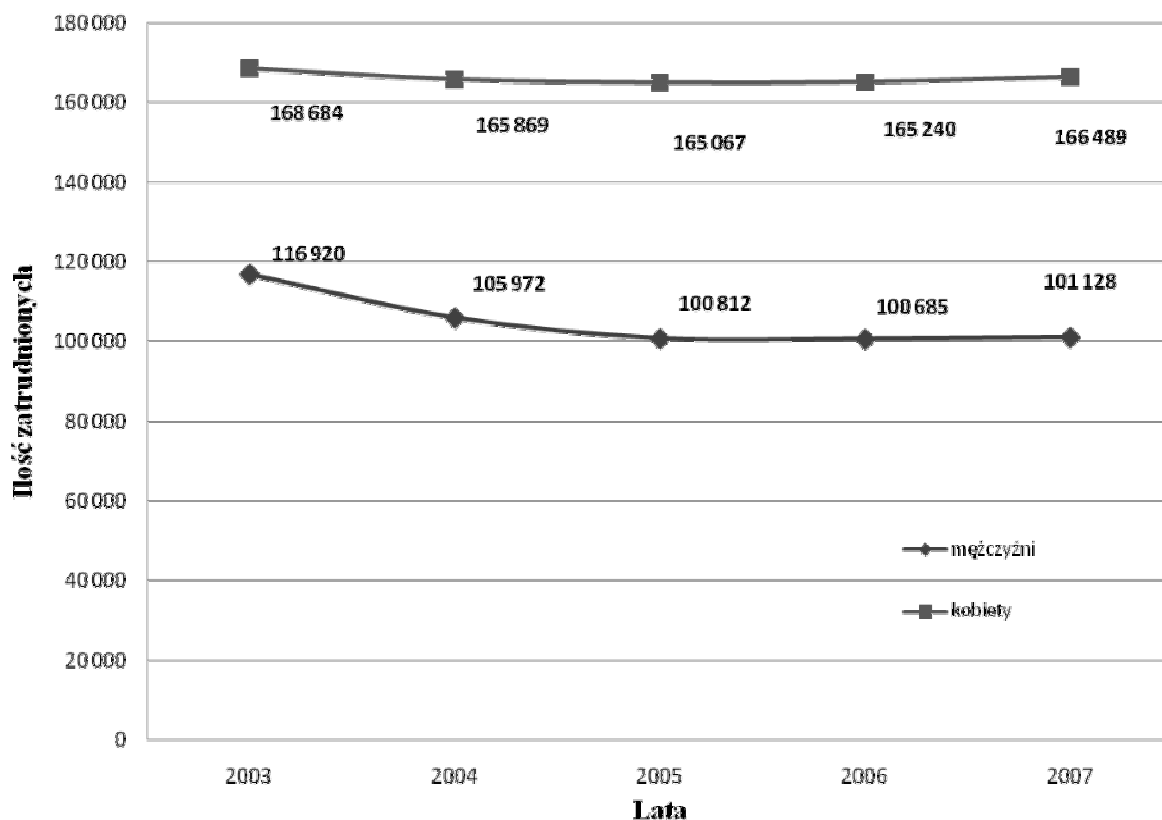
PRACUJĄCY W GOSPODARCE NARODOWEJ – SEKTOR PUBLICZNY	2003	2004	2005	2006	2007	Dynamika (wskaźniki łańcuchowe)				
						2004:2003	2005:2004	2006:2005	2007:2006	2007:2003
<b>Ogółem</b>	<b>285 604</b>	<b>271 841</b>	<b>265 879</b>	<b>265 925</b>	<b>267 617</b>	<b>95,18</b>	<b>97,81</b>	<b>100,02</b>	<b>100,64</b>	<b>93,70</b>
Własność Skarbu Państwa	67 911	58 048	56 366	56 785	56 442	85,48	97,10	100,74	99,40	83,11
Własność państwowych osób prawnych	74 189	70 591	63 116	63 272	60 746	95,15	89,41	100,25	96,01	81,88
Własność jednostek samorządu terytorialnego	136 827	137 628	140 921	140 478	140 351	100,59	102,39	99,69	99,91	102,58
Mieszana	0	0	5 476	5 390	10 078	0,00	200,00	98,43	186,98	200,00
<b>Mężczyźni</b>	<b>116 920</b>	<b>105 972</b>	<b>100 812</b>	<b>100 685</b>	<b>101 128</b>	<b>90,64</b>	<b>95,13</b>	<b>99,87</b>	<b>100,44</b>	<b>86,49</b>
Własność Skarbu Państwa	37 713	30 485	29 773	29 931	29 716	80,83	97,66	100,53	99,28	78,80
Własność państwowych osób prawnych	38 696	36 050	30 631	30 622	28 143	93,16	84,97	99,97	91,90	72,73
Własność jednostek samorządu terytorialnego	36 377	36 121	37 019	36 610	35 890	99,30	102,49	98,90	98,03	98,66
Mieszana	0	0	3 389	3 522	7 379	0,00	200,00	103,92	209,51	200,00
<b>Udział mężczyzn zatrudnionych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym w %</b>	<b>40,94</b>	<b>38,98</b>	<b>37,92</b>	<b>37,86</b>	<b>37,79</b>					
<b>Kobiety</b>	<b>168 684</b>	<b>165 869</b>	<b>165 067</b>	<b>165 240</b>	<b>166 489</b>	<b>98,33</b>	<b>99,52</b>	<b>100,10</b>	<b>100,76</b>	<b>98,70</b>
Własność Skarbu Państwa	30 198	27 563	26 593	26 854	26 726	91,27	96,48	100,98	99,52	88,50
Własność państwowych osób prawnych	35 493	34 541	32 485	32 650	32 603	97,32	94,05	100,51	99,86	91,86
Własność jednostek samorządu terytorialnego	100 450	101 507	103 902	103 868	104 461	101,05	102,36	99,97	100,57	103,99
Mieszana	0	0	2 087	1 868	2 699	0,00	200,00	89,51	144,49	200,00
<b>Udział kobiet zatrudnionych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym w %</b>	<b>59,06</b>	<b>61,02</b>	<b>62,08</b>	<b>62,14</b>	<b>62,21</b>					

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych przez GUS za lata 2003-2007.

W badanym okresie liczba osób pracujących w jednostkach prywatnych uległa znacznemu zmniejszeniu. Spadek obserwujemy zarówno w ilości zarejestrowanych kobiet jak i mężczyzn. Wskazując natomiast na procentowy udział zatrudnienia w sektorze publicznym województwa małopolskiego według płci odnotowuje się odwrotną zależność jak w przypadku sektora prywatnego.

Należy nadmienić, że w roku 2003 kobiety zatrudnione w badanym sektorze stanowiły aż 59,06% ogółu pracujących. Systematycznie co roku wskaźnik ten wzrastał, by w 2007 r. osiągnąć wartość 62,21%. Jednocześnie ich znaczenie w całym analizowanym okresie regularnie ulegało osłabieniu, co zostało zobrazowane na ryc. 6.

Ryc. 6. Pracujący w gospodarce narodowej w województwie małopolskim w sektorze publicznym w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2003-2007.

Z dokonanej analizy struktury zatrudnienia w województwie małopolskim wynika, że w badanych latach zmieniły się proporcje zatrudnienia. Konsekwentnie spada liczba osób znajdujących pracę w sektorze publicznym. Wzrasta natomiast zatrudnienie w sektorze prywatnym, który stwarza szansę efektywnego rozwoju regionu, między innymi poprzez otwieranie nowych, prywatnych podmiotów gospodarczych przez osoby fizyczne.

## Podsumowanie

Przemiany systemowe ostatnich lat przyczyniły się do ukształtowania nowego systemu gospodarczego i stosunków na rynku pracy. Uzasadnieniem przypuszczeń o zachodzących zmianach w strukturze podmiotów gospodarczych są wyniki przeprowadzonej w artykule analizy. Potwierdzają one tezę, że proces zachodzących przemian wywołał istotne przeobrażenia strukturalne w obrębie osób pracujących w gospodarce narodowej w tym zwłaszcza w przekroju sektorów własności.

Dane ujęte za lata 2003-2007 wskazują na trwały rozwój sektora prywatnego w gospodarce województwa małopolskiego. Przedsiębiorstwa prywatne stały się podstawowym

elementem systemu gospodarczego i dominują w strukturze podmiotowej gospodarki. Systematycznie powiększa się liczba tworzonych przez nie miejsc pracy. Ponadto rośnie ich udział w produkcji gospodarki regionu. Rozwijający się dynamicznie sektor prywatny wywiera zatem znaczący wpływ na tempo rozwoju gospodarczego nie tylko województwa, ale też kraju.

### **Streszczenie**

W artykule został poruszony problem zmian, jakie dokonały się w strukturze podmiotów gospodarczych województwa małopolskiego w latach 2003-2007 oraz jaki wywarło to wpływ na poziom zatrudnienia. Poprzez analizy danych statystycznych wykazano, że zmiany zatrudnienia w obu sektorach własnościowych potwierdzają hipotezę o istotnym zmniejszeniu się roli sektora publicznego na rzecz prywatnego. Autorki zwróciły szczególną uwagę na tendencję zmian zachodzących w udziale zatrudnienia według płci, wykazując odwrotną zależność pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym.

### **Summary**

The article raises the issue of changes which took place in the structure of economic subjects of the Małopolskie province in the years 2003-2007 as well as their influence on the employment level. The analysis of the statistical data has proved that employment changes in both proprietary sectors confirm the hypothesis of significant decrease of the public sector role and the increase of the private one. The authors paid particular attention to the tendency of changes taking place in employment share of both sexes, demonstrating reverse relativeness between the private and public sectors.

### **Bibliografia**

- Moczydłowska J., Pacewicz I., *Przedsiębiorczość*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
- Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, *Biuletyn Informacji Publicznej*, Kraków 2009.
- Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w roku 2007*, Załącznik do Uchwały NR XIX/281/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 maja 2008 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju i województw w roku 2007*, Warszawa 2008.
- Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, pod red. J. Kleera Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.

## **SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA KRAKOWA NA TLE MIAST WOJEWÓDZKICH**

### **Wprowadzenie**

Postępujące w świecie procesy globalizacji gospodarki i integracji europejskiej przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności międzynarodowej, tworząc tym samym uwarunkowania funkcjonowania państw oraz układów regionalnych. Jednostkami terytorialnymi, które najsilniej włączają się w globalną walkę konkurencyjną są duże ośrodki miejskie.

Celem artykułu jest ocena sytuacji społecznej i gospodarczej - jednego z największych ośrodków miejskich kraju – Krakowa oraz porównanie z pozostałymi miastami wojewódzkimi w oparciu o metodę opisową. Analizą porównawczą objęto 18 miast. Do analizy włączono po dwa miasta z województwa lubuskiego i kujawsko-pomorskiego. W jednym z miast ustanowiono siedzibę władz samorządowych i większość urzędów administracji samorządowej (tj. Toruń w województwie kujawsko-pomorskim i Zielona Góra w województwie lubuskim). W drugim mieście ustanowiono zaś siedzibę wojewody i główne urzędy administracji państwowej, są to miasta Bydgoszcz w województwie kujawsko-pomorskim i Gorzów Wielkopolski w województwie lubuskim. Badaniem objęto 2007 rok.

### **Kraków na tle miast wojewódzkich w Polsce**

Określenie sytuacji społecznej i gospodarczej Krakowa oraz zachodzących w nim zmian jest jednym z elementów określenia jego konkurencyjności w stosunku do innych miast wojewódzkich. Do oceny sytuacji społeczno-gospodarczej Krakowa i pozostałych stolic województw wyłoniono grupy wskaźników charakteryzujących wybrane aspekty rozwoju miast, w tym potencjału demograficznego, rynku pracy, potencjału gospodarczego, atrakcyjności turystycznej, warunków życia ludzi i infrastruktury technicznej.

Korzystna struktura demograficzna stanowi grupę czynników, które stymulują rozwój lokalny i poprawę jakości życia społeczeństwa miasta. Wśród 18 analizowanych miast pod względem liczby ludności dominuje Warszawa – w 2007 roku liczba ludności Warszawy wyniosła 1 706,6 tys. Kolejnym miastem skupiającym duży potencjał demograficzny był Kraków. Na koniec 2007 roku w Krakowie mieszkało 756,6 tys. osób. Najmniejsze skupisko ludności wśród badanych miast w 2007 roku było w Zielonej Górze – 117,5 tys. osób (tab. 1).

Jednym z podstawowych wskaźników konkurencyjności miasta jest jego liczba mieszkańców i gęstość zaludnienia. Bardziej konkurencyjne miasta oferują dogodniejsze warunki życia, atrakcyjniejsze możliwości pracy, w większym stopniu zaspokajają potrzeby społeczne, stąd też przyciągają większą liczbę ludności.

Pod względem wielkości przestrzeni w grupie badanych miast pierwsze miejsce należało do Warszawy. Powierzchnia stolicy w 2007 roku wynosiła 517 km<sup>2</sup> i była większa o 36,8% niż powierzchnia Krakowa – miasta zajmującego drugą pozycję co do powierzchni miast w Polsce. Na ostatnim miejscu usytuowała się, podobnie jak w przypadku liczby ludności, Zielona Góra – zajmując zaledwie 58 km<sup>2</sup>.

Dużą rozpiętość daje się zauważyć przy analizie gęstości zaludnienia, jako miernika koncentracji ludności na określonej przestrzeni. Najwyższy poziom gęstości zaludnienia na km<sup>2</sup> miał miejsce w Warszawie – w 2007 roku wynosił on 3301 osób/km<sup>2</sup>. Kraków uplasował się na piątym miejscu, na 1 km<sup>2</sup> powierzchni przypadało 2314 osób. W pozostałych miastach miernik ten kształtował się w granicach od 1307 do 2162 osób/km<sup>2</sup>.

Atutem miasta jest jego korzystna struktura ludności. Pierwszą pozycję wśród 18 analizowanych miast ze względu na udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności miasta zajmuje Olsztyn (68,1%). Przewaga Olszyna była jednak niewielka nad miastem zajmującym kolejną pozycję, czyli Opolem (67,9%). Taka struktura zasobu ludzkiego daje możliwość rozwoju miasta w dłuższym okresie i przewagę w stosunku do innych miast. Najniższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym odnotowano w Katowicach – 64,8%. Na stan obecny ludność w wieku produkcyjnym stanowiła w Krakowie 66,3%, co plasowało miasto dopiero na 13 miejscu (tab. 1).

Ludność w wieku przedprodukcyjnym wahała się w przedziale od 14,2% do 17,9%. Stosunkowo wysoki odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym zanotowano w Rzeszowie (17,9%) i Białymstoku (17,7%). Kraków zajął 13 pozycję, przed Poznaniem, Opolem, Wrocławiem i Warszawą, które wykazały najniższe wskaźniki w tej grupie wiekowej, odpowiednio 15,4; 15,3; 14,7 i 14,6%. Ostatnią pozycję wśród najmłodszej grupy społeczności odnotowano w Łodzi – 14,2%. Z kolei duży udział osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze populacji zanotowano w Łodzi (20,4%), a następnie w Warszawie (20,2%). Najmniej osób w tej grupie wiekowej odnotowano w Olsztynie. Na koniec 2007 roku ludność w wieku poprodukcyjnym stanowiła w Krakowie 18%, co plasowało miasto na 13 pozycji wśród pozostałych miast wojewódzkich.

Elementami, które decydują o tendencjach rozwoju demograficznego są przyrost naturalny oraz ruchy migracyjne ludności. Na przyrost naturalny składa się suma liczby

urodzeń żywych i zgonów, w tym liczba zgonów niemowląt. Przyrost naturalny na 1000 ludności w 2007 roku w Poznaniu i Kielcach utrzymywał się na poziomie 0. Dodatkowo wskaźniki urodzeń na 1000 mieszkańców przypadły w 7 miastach wojewódzkich, w pozostałych miastach, w tym w Krakowie wartości wskaźnika były ujemne (tab. 1).

Atrakcyjność miasta charakteryzują ruchy migracyjne, których miarą są wskaźniki przyływu i odpływu mieszkańców. Większa liczba ludności napływającej niż odpływającej miała miejsce tylko w trzech miastach, tj. Warszawie, Rzeszowie i Krakowie. Niekorzystna tendencja odpływu ludności wystąpiła w pozostałych miastach, przy czym najwyższy ujemny wskaźnik osiągnęły dwa miasta, tj. Kielce i Bydgoszcz (odpowiednio -6,1 i -6,0). Prawie we wszystkich analizowanych miastach napływ ludności do miast był mniejszy od wymeldowań z pobytu stałego, tj. odpływu. Na skutek przemieszczeń terytorialnych ludność 14 analizowanych miast zyskała salda ujemne. Jedynie w Olsztynie wskaźnik ten osiągnął poziom 0.

Transformacja systemowa i gospodarcza w Polsce doprowadziła do głębokich zmian w strukturze gospodarki. Nastąpiło przesunięcie liczby pracujących w przemyśle do sektora usług rynkowych, nastąpiła również zmiana własności państwowej na prywatną. Podstawowym wskaźnikiem charakteryzującym rozwój rynku pracy jest liczba osób zatrudnionych w stosunku do liczby mieszkańców. Biorąc pod uwagę strukturę gospodarczą miast według liczby pracujących przypadających na 1000 mieszkańców miasta, stosunkowo najlepsza sytuacja przedstawiała się w Katowicach (507,0 pracujących na 1000 ludności). W czołówce miast znalazła się także Warszawa z liczbą 473,8 pracujących na 1000 ludności, co dało jej drugą pozycję wśród badanych miast. Kraków zajął szóste miejsce. Najmniej osób zatrudnionych na 1000 mieszkańców przypadło w Białymstoku, tj. 280,3 (tab. 2).

Tabl. 1. Zasoby społeczne miast wojewódzkich w Polsce w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Powierzchnia w km <sup>2</sup>	Ludność ogółem	Gęstość zaludn.	Przyrost naturalny /1000 ludności	Saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych na pobyt stały/1000 ludności	Ludność w wieku przedprodukcyjnym (w %)	Ludność w wieku produkcyjnym (w %)	Ludność w wieku poprodukcyjnym (w %)
Białystok	102	294 143	2883,8	1,7	-2,2	17,7	66,8	15,5
Bydgoszcz	175	361 222	2064,1	-0,3	-6,0	16,9	65,2	17,9
Gdańsk	262	455 717	1739,4	-0,1	-1,8	16,4	65,6	18,0
Gorzów Wielkopolski	86	125 411	1458,3	1,4	-2,9	17,5	67,5	15,0
Katowice	165	312 201	1892,1	-2,8	-5,1	15,9	64,8	19,3
Kielce	110	205 902	1871,8	0,0	-6,1	16,2	67,0	16,8
<b>Kraków</b>	<b>327</b>	<b>756 583</b>	<b>2313,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>15,7</b>	<b>66,3</b>	<b>18,0</b>
Lublin	147	351 806	2393,2	0,3	-4,3	16,7	66,8	16,5
Łódź	293	753 192	2570,6	-6,5	-2,5	14,2	65,4	20,4
Olsztyn	88	175 710	1996,7	2,4	0,0	17,2	68,1	14,7
Opole	97	126 748	1306,7	-0,3	-5,5	15,3	67,9	16,8
Poznań	262	560 932	2141,0	0,0	-5,5	15,4	66,9	17,7
Rzeszów	77	166 454	2161,7	2,5	3,2	17,9	66,9	15,1
Szczecin	301	407 811	1354,9	-1,4	-1,7	16,1	66,5	17,4
Toruń	116	206 619	1781,2	0,5	-4,5	17,2	67,4	15,4
Warszawa	517	1 706 624	3301,0	-0,1	3,4	14,6	65,2	20,2
Wrocław	293	632 930	2160,2	-1,3	-0,4	14,7	66,8	18,5
Zielona Góra	58	117 523	2026,3	1,5	-2,9	16,6	66,9	16,4
<b>wartość min</b>	<b>58</b>	<b>117523</b>	<b>1306,7</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>14,2</b>	<b>64,8</b>	<b>14,7</b>
<b>wartość max</b>	<b>517</b>	<b>1706624</b>	<b>3301,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>17,9</b>	<b>68,1</b>	<b>20,4</b>
<b>średnia arytm.</b>	<b>193</b>	<b>428752</b>	<b>2078,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>16,2</b>	<b>66,5</b>	<b>17,2</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych, www.stat.gov.pl (stan na 30.04.2009).

Efekty przekształceń własnościowych rozpatrywane od strony udziału pracujących w sektorze prywatnym wysoko plasują w rankingu krajowym gospodarkę Poznania i Warszawy (odpowiednio 65,6% i 64,4%). Duży odsetek społeczności pracującej w sektorze prywatnym w 2007 roku miał miejsce również we Wrocławiu i Krakowie. Najniższy odsetek zatrudnionych w sektorze prywatnym odnotowano w Lublinie (52,3%) i Szczecinie (53,3%).

Nowoczesność struktury gospodarczej i dostosowanie jej do nowych warunków rynkowych mierzone jest udziałem pracujących w poszczególnych sektorach gospodarki. Im wyższy udział zatrudnionych w sektorze usług w strukturze pracujących w miastach, tym większe zaawansowanie procesów urbanizacyjnych w rozwoju miasta. Do postrzeganych jako najbardziej atrakcyjne miasto pod względem udziału pracujących w usługach zalicza się Warszawa (81%). Pod względem udziału pracujących w usługach wśród badanych miast wojewódzkich Kraków zajął piąte miejsce (74,5%) (tab.2).

Istotnym czynnikiem aktywności zawodowej jest liczba wolnych miejsc na rynku pracy. Obecnie na świecie występuje zjawisko nadwyżki siły roboczej, tj. ludzi poszukujących pracy zawodowej w stosunku do ilości oferowanych przez gospodarkę miejsc pracy. Powoduje to występowanie zjawiska bezrobocia. Miernikiem właściwym do określenia



skali bezrobocia jest stopa bezrobocia. W 18 badanych miastach stopa bezrobocia wahała się w przedziale od 2,9 do 10,0% (tab.2). Miastami o najkorzystniejszej sytuacji w dziedzinie zbilansowania rynku pracy była Warszawa i Poznań. Stopa bezrobocia w 2007 roku w obu miastach osiągnęła poziom 2,9% i była najniższa wśród wszystkich miast-stolic województw. Jest to przede wszystkim efekt wysokiego poziomu aktywności gospodarczej, o czym świadczy wskaźnik zatrudnionych w gospodarce narodowej odniesiony do liczby ludności (457,1 i 418,0 osób/1000 ludności). Niski poziom stopy bezrobocia osiągnęły również miasta Katowice i Kraków, odpowiednio 3,3 i 3,8%. Wskaźniki te były poniżej średniej liczonej dla wszystkich analizowanych miast (5,8%). Największą stopę bezrobocia odnotowano w Kielcach, w których wskaźnik w 2007 roku osiągnął wartość aż 10,0% (tab. 2).

Tab. 2. Struktura rynku pracy w miastach wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Pracujący /1000 ludności	Udział pracujących w sektorze prywatnym (w %)	Pracujący w usługach rynkowych i nierynkowych (w%)	Stopa bezrobocia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł)
Białystok	280,3	56,6	73,96	7,9	2716,0
Bydgoszcz	324,2	60,5	64,52	6,2	2690,8
Gdańsk	309,2	59,7	72,31	3,7	3473,1
Gorzów Wielkopolski	301,5	63,4	61,85	6,1	2492,6
Katowice	507,0	56,0	71,85	3,3	3727,4
Kielce	346,7	59,1	68,42	10,0	2655,8
<b>Kraków</b>	<b>363,3</b>	<b>63,5</b>	<b>74,49</b>	<b>3,8</b>	<b>2995,2</b>
Lublin	317,2	52,3	77,65	8,2	2762,8
Łódź	294,4	63,1	69,94	8,5	2698,1
Olsztyn	362,8	58,0	72,65	4,4	2931,2
Opole	394,9	55,0	73,56	5,3	2877,0
Poznań	418,0	65,6	71,94	2,9	3156,7
Rzeszów	460,7	61,8	67,90	7,3	2734,8
Szczecin	283,0	53,3	73,45	6,5	2975,7
Toruń	322,4	62,9	64,28	6,3	2753,4
Warszawa	473,8	64,4	81,32	2,9	4099,7
Wrocław	337,9	63,8	75,23	4,5	3049,0
Zielona Góra	340,8	55,4	74,76	7,1	2767,0
<b>wartość min</b>	<b>280,3</b>	<b>52,3</b>	<b>61,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2492,6</b>
<b>wartość max</b>	<b>507,0</b>	<b>65,6</b>	<b>81,3</b>	<b>10,0</b>	<b>4099,7</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>357,7</b>	<b>59,7</b>	<b>71,7</b>	<b>5,8</b>	<b>2975,4</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych, www.stat.gov.pl (stan na 30.04.2009), *Pracujący w gospodarce narodowej w 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008.

Wysokość wynagrodzenia jest jednym z ważnych czynników określających atrakcyjność lokalnego rynku pracy, wpływa na jakość życia człowieka. Dochody mieszkańców są zróżnicowane w poszczególnych miastach. Porównując wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 18 badanych miastach widoczne jest, że ich najwyższy poziom

wystąpił w stolicy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 mieszkańca w Warszawie w 2007 roku wyniosło 4099,7 zł. Kolejne miejsca pod względem osiąganych dochodów (powyżej 3000 zł) odnotowano w Katowicach, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu. Pozostałe dochody kształtowały się w przedziale od 2492,6 zł w Gorzowie Wielkopolskim do 2975,7 zł w Szczecinie. Kraków z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto na poziomie 2995,2 zł uplasował się na szóstym miejscu wśród analizowanych miast.

Kolejną grupą zagadnień w zakresie prowadzonych badań jest potencjał gospodarczy. Na rozwój miast wpływa skłonność podmiotów gospodarczych do lokowania się na ich terenie. Przedsiębiorcy dokonując wyborów lokalizacyjnych kierują się przede wszystkim rozmiarami potencjalnego rynku zbytu na produkowane towary bądź świadczone usługi, możliwościami pozyskiwania siły roboczej o odpowiednich kwalifikacjach oraz występowaniem sprzyjającego otoczenia okołobiznesowego obejmującego m.in. instytucje i jednostki bankowości, firmy ubezpieczeniowe, konsultingowe, itp.

Dynamikę przeobrażeń gospodarki kraju czy regionu (miasta) wyraża liczba podmiotów gospodarczych, zwłaszcza sektora prywatnego. Miastem o największej ilości podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON w 2007 roku była Warszawa (313,4 tys.). Pozostałe miasta dzielił od Warszawy duży dystans. Jak wynika z zestawienia w tab. 3, w zbiorze badanych miast kolejne pozycje zajęły: Kraków (104,4 tys.), Łódź (94,2 tys.), Wrocław (93,8 tys.) i Poznań (91,4 tys.). Podmioty gospodarcze są przede wszystkim źródłem nowych miejsc pracy. Społeczność lokalna dzięki nowym miejscom pracy ma większą siłę nabywczą, co w konsekwencji napędza gospodarkę lokalną przez tworzenie dodatkowego popytu.

Kolejny miernik dotyczy liczby podmiotów przypadających na 10 000 mieszkańców. W tym przypadku na pierwszą pozycję wysunęła się Warszawa. Kolejne miejsca pod względem tej cechy zajęły miasta: Poznań, Opole i Szczecin. Kraków, na którego terenie zarejestrowanych było 1379 podmiotów przypadających na 10 000 mieszkańców zajął ósmą pozycję wśród analizowanych miast (tab. 3). Pod względem liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego Kraków znalazł się na drugim miejscu (wyprzedza go jedynie Warszawa). W 2007 roku w Krakowie zarejestrowanych było 102,6 tys. podmiotów tego sektora.

W przypadku liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego przypadających na 1000 mieszkańców Kraków uplasował się na siódmym miejscu, osiągając wartości tego wskaźnika na poziomie 135,6; przed Gorzowem Wielkopolskim (132,5), a za Kielcami (137,3). Największą ilość podmiotów gospodarczych na 1000 ludności odnotowano, podobnie jak w przypadku ogólnej liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego, w Warszawie

(180,6). Stosunkowo dużo podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, choć mniej niż w stolicy, zarejestrowanych było w Poznaniu (159,8) i Szczecinie (152,5).

Tab. 3. Potencjał gospodarczy miast wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Podmioty gospodarcze ogółem	Podmioty gospodarcze na 10 000 mieszkańców	Podmioty gospodarcze sektora prywatnego	Podmioty gospodarcze w sektorze prywatnym na 1000 ludności
Białystok	29452	1001	28771	97,8
Bydgoszcz	44753	1239	43635	120,8
Gdańsk	59076	1296	56414	123,8
Gorzów Wielkopolski	17650	1407	16616	132,5
Katowice	42769	1370	41157	131,8
Kielce	28908	1404	28279	137,3
<b>Kraków</b>	<b>104349</b>	<b>1379</b>	<b>102573</b>	<b>135,6</b>
Lublin	38459	1093	37494	106,6
Łódź	94214	1251	91729	121,8
Olsztyn	21041	1197	20339	115,8
Opole	20043	1581	19177	151,3
Poznań	91444	1630	89613	159,8
Rzeszów	18903	1136	18357	110,3
Szczecin	64394	1579	62198	152,5
Toruń	25328	1226	24684	119,5
Warszawa	313367	1836	308272	180,6
Wrocław	93781	1482	89062	140,7
Zielona Góra	15497	1319	15210	129,4
<b>wartość min.</b>	<b>15497</b>	<b>1001</b>	<b>15210</b>	<b>97,8</b>
<b>wartość max.</b>	<b>313367</b>	<b>1836</b>	<b>308272</b>	<b>180,6</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>62413</b>	<b>1357</b>	<b>60754</b>	<b>131,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Pod względem rozmiarów działalności przedsiębiorstw przemysłowych pierwszą pozycję zajęły Katowice, w których produkcja sprzedana przemysłu w przeliczeniu na mieszkańca w 2007 roku wyniosła 101 294 zł. Na kolejnych pozycjach uplasowały się miasta Warszawa, Poznań i Gdańsk, których wartość uzyskanego wskaźnika jest dużo niższa od Katowic, ale równocześnie znacznie odbiega od miast zajmujących dalsze miejsca w tej klasyfikacji. W Krakowie produkcja sprzedana przemysłu w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła 28 846 zł i była niższa niż średnia liczona dla wszystkich analizowanych miast – 2 9018 zł (tab. 4). Pomimo że wskaźnik ten osiągnął wartość poniżej średniej, plasuje to jednak Kraków na stosunkowo wysokiej pozycji wśród badanych miast (piąte miejsce).

Tab. 4. Wybrane wskaźniki efektywności gospodarczej przedsiębiorstw zlokalizowanych miastach wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Produkcja sprzedana przemysłu na mieszkańca (w zł)	Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na mieszkańca (w zł)	Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach na mieszkańca (w zł)
Białystok	11742	2536	31990
Bydgoszcz	20351	3544	35689
Gdańsk	47820	7980	58329
Gorzów Wielkopolski	23224	3117	30930
Katowice	101294	5894	73129
Kielce	16320	3051	33564
<b>Kraków</b>	<b>28846</b>	<b>5170</b>	<b>51006</b>
Lublin	24263	2328	32480
Łódź	13873	6120	34037
Olsztyn	26905	5704	52956
Opole	22428	3512	39347
Poznań	47940	6139	70964
Rzeszów	19504	4402	38732
Szczecin	11530	3022	38377
Toruń	22608	3923	34245
Warszawa	51856	11252	118456
Wrocław	21673	5943	45757
Zielona Góra	10138	2708	84352
<b>wartość min.</b>	<b>10138</b>	<b>2328</b>	<b>30930</b>
<b>wartość max.</b>	<b>101294</b>	<b>11252</b>	<b>118456</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>29018</b>	<b>4797</b>	<b>50399</b>

Zródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Wśród miast o największych nakładach inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w 2007 roku przodowała Warszawa, gdzie ich wartość w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła 11 252 zł. Na kolejnych pozycjach uplasowały się Gdańsk, Poznań, Łódź, Wrocław i Katowice, dla których nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na mieszkańca wyniosły odpowiednio 7980; 6139; 6120; 5943 i 5894 zł. Kraków znalazł się na stosunkowo wysokiej szóstej pozycji (5170 zł).

Zdecydowanie najwyższą pozycję w grupie badanych miast pod względem wartości brutto środków trwałych w najlepszej sytuacji znalazły się przedsiębiorstwa zlokalizowane w Warszawie. Z przeprowadzonych danych w tab. 4 można zauważyć, że wartość brutto środków trwałych przyjmuje duże wielkości również w takich miastach jak Zielona Góra, Katowice i Poznań. Najniższą pozycję w ramach tego wskaźnika odnotowano w Gorzowie Wielkopolskim, Białymstoku i Lublinie. W przypadku Krakowa wartość brutto środków trwałych wyniosła 51 006 zł w przeliczeniu na mieszkańca, osiągając tym samym siódme miejsce wśród badanych miast.

Tab. 5. Zasoby mieszkaniowe miast wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Zasoby mieszkaniowe na 1000 ludności	Mieszkania oddane do użytku na 10 000 osób	Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m <sup>2</sup>
Białystok	386,5	56,5	59,2
Bydgoszcz	379,1	18,4	57,1
Gdańsk	391,3	72,2	58,3
Gorzów Wielkopolski	375,3	51,9	60,1
Katowice	428,0	19,7	58,1
Kielce	374,3	28,0	57,9
<b>Kraków</b>	<b>402,5</b>	<b>65,1</b>	<b>56,2</b>
Lublin	378,7	39,1	58,9
Łódź	443,3	20,6	53,1
Olsztyn	387,8	94,4	57,9
Opole	376,1	14,6	63,2
Poznań	406,7	70,7	63,8
Rzeszów	348,6	47,6	63,3
Szczecin	386,5	48,8	60,5
Toruń	383,0	54,1	57,3
Warszawa	457,6	92,3	57,0
Wrocław	400,8	52,5	60,0
Zielona Góra	388,8	41,4	60,9
<b>wartość min.</b>	<b>348,6</b>	<b>14,6</b>	<b>53,1</b>
<b>wartość max.</b>	<b>457,6</b>	<b>94,4</b>	<b>63,8</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>394,2</b>	<b>49,3</b>	<b>59,0</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Ważnym elementem aktywizującym gospodarkę lokalną jest budownictwo mieszkaniowe. Tempo budowy nowych mieszkań jest zróżnicowane w poszczególnych miastach. Analiza rozwoju badanych miast ze względu na strukturę zasobów mieszkaniowych pokazuje, iż najwięcej mieszkań na 1000 ludności w 2007 roku przypadało w Warszawie, a następnie w Łodzi i Katowicach. Kraków uplasował się na piątym miejscu wśród badanych miast, z 402,5 mieszkaniami przypadającymi na 1000 mieszkańców. Ostatnią pozycję zajął Rzeszów, nieco przed nim Kielce i Gorzów Wielkopolski. Najkorzystniej pod względem liczby mieszkań oddanych do użytku na 10 000 ludności w 2007 roku wypadł Olsztyn (94,4) przewyższając miasto o najmniejszej liczbie mieszkań oddanych do użytku o ponad 79,8 tys. (tj. Opole).

Rozpatrując przeciętną powierzchnię użytkową mieszkań w m<sup>2</sup> na 1000 ludności spośród wszystkich miast według szacunku na koniec 2007 roku najlepiej wypadł Poznań (63,8 m<sup>2</sup>), a następnie Rzeszów (63,3 m<sup>2</sup>), Opole (63,2 m<sup>2</sup>) i Zielona Góra (60,9 m<sup>2</sup>). Należy zaznaczyć, iż spośród 18 miast w 2007 roku tylko 8 miast posiadało przeciętną powierzchnię mieszkania powyżej średniej wynoszącej 59,0 m<sup>2</sup>. Kraków zajął przedostatnią pozycję w badanym rankingu (56,2 m<sup>2</sup>) – przed Łodzią (53,1 m<sup>2</sup>), co obrazuje tab. 5.

Ważnym czynnikiem rozwoju miast jest turystyka. Miasta posiadające różnorodne walory i atrakcje turystyczne, bogate w zabytki zarówno kultury materialnej, jak i niematerialnej odwiedzane są przez dużą liczbę turystów. Czynniki zaplecze turystyczno-rekreacyjne zostały analizowane przy pomocy mierników dotyczących liczby turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania, liczby udzielonych miejsc noclegowych we wszystkich obiektach turystycznych na 1000 ludności oraz liczby turystów korzystających z miejsc noclegowych na 1000 ludności, w tym również turystów zagranicznych. W przypadku pierwszego z wymienionych mierników na pierwszym miejscu znalazł się Kraków. Oferta turystyczna Krakowa obejmuje 157 obiektów zbiorowego zakwaterowania, co daje mu miejsce w czołówce rankingu. Dużą liczbą obiektów turystycznych dysponuje również Warszawa, Gdańsk, Wrocław i Poznań, w których znajduje się odpowiednio 90, 84, 65 i 60 obiektów turystycznych. Najmniejszą liczbę turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania ma Gorzów Wielkopolski (12). Wskaźnik ten był ponad 13-krotnie niższy od liczby uzyskanej przez lidera (tab. 6).

Ze względu na drugi miernik przoduje Olsztyn. Dużą liczbą miejsc noclegowych w 2007 roku w relacji do 1000 mieszkańców, osiągając jednocześnie drugą pozycję, mógł poszczycić się Kraków. Tuż za Krakowem znalazł się Gdańsk. Pozostałe miasta cechowały dużo niższe wartości tego wskaźnika. Najgorzej sytuacja wyglądała w Łodzi, Białymstoku i Bydgoszczy. Biorąc pod uwagę ilość osób korzystających z noclegów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców i liczbę turystów zagranicznych korzystających z miejsc noclegowych na 1000 ludności na pierwszym miejscu znalazł się Kraków. Na dalszych miejscach znalazły się miasta: Wrocław i Warszawa, zaś w przypadku turystów zagranicznych Warszawa, Szczecin i Wrocław (tab. 6).

Tab. 6. Zaplecze turystyczne miast wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Turystyczne obiekty zbiorowego zakwaterowania	Miejsca noclegowe /1000 ludności	Korzystający z noclegów/1000 ludności	Korzystający z noclegów turyści zagraniczni/1000 ludności
Białystok	17	5,2	536,1	118,4
Bydgoszcz	20	5,7	323,4	38,3
Gdańsk	84	22,5	865,3	260,2
Gorzów Wielkopolski	12	8,2	633,8	146,2
Katowice	21	8	600,7	191,6
Kielce	23	9	466,1	44,5
<b>Kraków</b>	<b>157</b>	<b>25,7</b>	<b>1897</b>	<b>974,2</b>
Lublin	24	7,1	502,9	131,5
Łódź	33	5,1	404,9	87,9
Olsztyn	16	26,7	731,2	144,0
Opole	17	6,4	422,2	105,5
Poznań	60	13,5	929,4	266,2
Rzeszów	21	8,2	530,4	85,2
Szczecin	46	13,8	919,4	373,3
Toruń	30	10,4	850,5	206,1
Warszawa	90	12,2	1112,5	430,1
Wrocław	65	12,3	1142,1	358,2
Zielona Góra	14	9,2	566,5	115,2
<b>wartość min.</b>	<b>12</b>	<b>5,1</b>	<b>323,4</b>	<b>38,3</b>
<b>wartość max.</b>	<b>157</b>	<b>26,7</b>	<b>1897,0</b>	<b>974,2</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>42</b>	<b>11,6</b>	<b>746,4</b>	<b>226,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (stan na 30.04.2009), *Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne*, GUS, Warszawa listopad 2008.

Dochody i wydatki budżetowe miasta odnoszone do liczby mieszkańców są ważną kategorią obrazującą poziom życia danej jednostki osadniczej. Jak wynika z tab. 7, w 2007 roku największe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca zanotowała Warszawa. Dochody budżetu wyniosły ponad 5732,24 zł w przeliczeniu na mieszkańca, a główne ich źródło stanowiły dochody własne, których udział kształtował się na poziomie 85% dochodu ogółem. Kolejne pozycje ze względu na dochody budżetu miasta na mieszkańca zajęło Opole, a następnie Wrocław, Katowice, i Poznań. Pod tym względem Kraków znalazł się stosunkowo na wysokiej, piątej pozycji.

Najwyższym wskaźnikiem wśród badanych miast w 2007 roku pod względem wydatków w przeliczeniu na mieszkańca również wyróżniała się Warszawa. Wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano – podobnie jak w przypadku dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca – w Opolu i Wrocławiu (tab. 7). Kraków znalazł się na czwartej pozycji. Listę miast zamyka Szczecin, Białystok i Gorzów Wielkopolski.

Tab. 7. Dochody i wydatki miast wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Dochody budżetu miasta na 1 mieszkańca w zł	Udział dochodów własnych w %	Wydatki budżetu miasta na 1 mieszkańca w zł
Białystok	2878,08	56,69	2859,84
Bydgoszcz	3013,47	61,50	3088,60
Gdańsk	3625,19	70,31	3600,22
Gorzów Wielkopolski	3265,14	56,77	2907,85
Katowice	3656,34	72,59	3244,52
Kielce	3125,95	55,15	2925,04
<b>Kraków</b>	<b>3714,38</b>	<b>70,88</b>	<b>3978,88</b>
Lublin	2867,90	58,09	3025,06
Łódź	3090,37	65,50	3198,37
Olsztyn	3347,72	62,42	3203,58
Opole	4414,84	51,92	4591,99
Poznań	3968,19	66,28	3735,63
Rzeszów	3463,53	50,84	3448,65
Szczecin	2842,25	62,92	2706,7
Toruń	3331,54	53,15	3272,57
Warszawa	5732,24	85,22	5336,94
Wrocław	4207,27	74,71	4173,64
Zielona Góra	3640,77	53,93	3312,14
<b>wartość min.</b>	<b>2842,25</b>	<b>50,84</b>	<b>2706,70</b>
<b>wartość max.</b>	<b>5732,24</b>	<b>85,22</b>	<b>5336,94</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>3565,84</b>	<b>62,72</b>	<b>3478,35</b>

Zródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Biorąc pod uwagę wskaźniki charakteryzujące warunki życia ludności, liderami w tej grupie są:

- Katowice, Rzeszów, Lublin, Poznań i Opole w przypadku liczby łóżek w szpitalach w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców. Kraków zajął dwunastą pozycję, m.in. przed Kielcami i Olsztynem;
- Lublin, Rzeszów, Kielce, Wrocław, Zielona Góra i Poznań w przypadku najmniejszej liczby osób przypadających na 1 aptekę. Kraków z liczbą 2712 uplasował się na trzynastym miejscu;
- Kielce, Białystok, Wrocław, Szczecin i Bydgoszcz biorąc pod uwagę liczbę czytelników przypadających na placówkę biblioteczną. Kraków znajduje się tuż za nimi na szóstej pozycji (tab. 8).



Tab. 8. Wybrane wskaźniki rozwoju miast wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Łóżka w szpitalach ogólnych/10 000 ludności	Liczba ludności na 1 placówkę biblioteczną	Liczba ludności na 1 aptekę
Białystok	83,9	12 256	2699
Bydgoszcz	79,9	10 034	2779
Gdańsk	60,4	9 300	2575
Gorzów Wielkopolski	72,9	8 361	2668
Katowice	114,7	8 216	2973
Kielce	69,8	13 727	2145
<b>Kraków</b>	<b>70,1</b>	<b>9 341</b>	<b>2712</b>
Lublin	103,7	8 795	1842
Łódź	74,7	7 686	2453
Olsztyn	69,4	3 739	2584
Opole	94,8	6 671	2437
Poznań	97,5	8 630	2377
Rzeszów	109,9	7 566	1913
Szczecin	84	10 732	3021
Toruń	58,7	5 039	3333
Warszawa	60,8	6 564	4600
Wrocław	70,8	10 913	2269
Zielona Góra	67,6	6 913	2304
<b>wartość min.</b>	<b>58,7</b>	<b>3739</b>	<b>1842</b>
<b>wartość max.</b>	<b>114,7</b>	<b>13727</b>	<b>4600</b>
<b>średnia arytmetyczna</b>	<b>80,2</b>	<b>8582</b>	<b>2649</b>

Zródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Dobry stan dróg i ich gęsta sieć wpływają na atrakcyjność inwestycyjną danego miasta. Analizując długość dróg gminnych o nawierzchni twardej przypadających na 1 km<sup>2</sup> miasta można zauważyć, iż tylko w Warszawie i Krakowie długość dróg przekroczyła 2 km w przeliczeniu na 1 km<sup>2</sup> powierzchni. W pozostałych miastach wskaźnik ten kształtował się w przedziale od 0,71 do 1,97 km. W zakresie czynnej infrastruktury komunikacyjnej w 2007 roku (trasy komunikacyjne autobusowe na 1 km<sup>2</sup> powierzchni miasta) sytuacja najlepsza była w Łodzi. Najkrótsze odcinki tras komunikacyjnych na 1 km<sup>2</sup> miasta przypadły w Szczecinie i Opolu (poniżej 1 km). Kraków w badanym rankingu zajął piąte miejsce.

Dane dotyczące komunikacji lotniczej na pierwszym miejscu stawiają Warszawę, a następnie Kraków. Również Katowice i Gdańsk stają się coraz większym węzłem komunikacji lotniczej, na co wskazuje liczba pasażerów przybyłych i odprawionych z portów krajowych i zagranicznych (tab. 9).

Tab. 9. Stan infrastruktury technicznej w miastach wojewódzkich w 2007 roku

Miasta wojewódzkie	Pasażerowie przybyli z portów lotniczych krajowych w tys.	Pasażerowie przybyli z portów lotniczych zagranicznych w tys.	Pasażerowie odprawieni z portów lotniczych krajowych w tys.	Pasażerowie odprawieni z portów lotniczych zagranicznych w tys.	Drogi gminne o nawierzchni twardej na km <sup>2</sup>	Łączna długość tras komunikacji miejskiej w km w przeliczeniu na 1 km <sup>2</sup>
Białystok	-	-	-	-	1,92	1,36
Bydgoszcz	1,1	77,6	1,1	77,9	1,46	1,37
Gdańsk	134,4	725,7	136,6	706,3	0,75	1,24
Gorzów Wlkp	-	-	-	-	0,71	1,09
Katowice	30,1	940,0	26,8	976,9	1,78	2,85
Kielce	-	-	-	-	1,11	1,97
<b>Kraków</b>	<b>98,8</b>	<b>1405,9</b>	<b>104,7</b>	<b>1437,7</b>	<b>2,15</b>	<b>2,04</b>
Lublin	-	-	-	-	0,99	2,15
Łódź	3,3	147,2	5,9	152,0	1,21	3,43
Olsztyn	-	-	-	-	1,97	1,36
Opole	-	-	-	-	1,35	0,90
Poznań	50,1	389,3	51,0	380,6	1,90	2,03
Rzeszów	47,7	92,5	46,1	93,6	0,95	1,35
Szczecin	50,0	65,5	49,1	66,5	1,81	0,86
Toruń	-	-	-	-	1,16	1,23
Warszawa	520,6	4104,1	526,3	4117,4	2,39	2,68
Wrocław	111,2	519,1	112,9	537,3	1,67	1,86
Zielona Góra	-	-	-	-	1,84	1,85

- brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ibidem.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wybranych do badania wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego można stwierdzić, iż Kraków zajmuje wysoką pozycję w dziedzinie szans rozwoju wśród miast wojewódzkich. Kraków jest miastem atrakcyjnym i konkurencyjnym. Sprawia to między innymi potencjał gospodarczy i infrastrukturalny miasta, czego efektem jest między innymi zwiększenie konkurencyjności miasta dla inwestorów. Szczególnie na uwagę zasługuje dobra sytuacja miasta na rynku pracy, która jest jednym z głównych atutów miasta.

### Streszczenie

Miasto jako szczególny rodzaj skupiska ludzi definiowane jest jako jednostka osadnicza powstała historycznie w wyniku skupienia się ludności w celu wykonywania zawodów nierolniczych. Jednym z wyróżników współczesności jest istnienie dużej liczby miast. Stały się one głównymi węzłami zagospodarowania przestrzennego. W prezentowanym artykule przeprowadzono analizę rozwoju społeczno-gospodarczego Krakowa w porównaniu do pozostałych miast w oparciu o metodę opisową. Wybrane do badania miasta pełnią rolę miast wojewódzkich. Dokonana analiza obejmuje grupy wskaźników za 2007 rok charakteryzujących wybrane aspekty rozwoju miast, w tym potencjału demograficznego, rynku pracy, potencjału gospodarczego, atrakcyjności turystycznej, warunków życia ludzi i infrastruktury technicznej.

## **Summary**

A city, being a specific type of people's concentration, is defined as settlement unit historically created as a result of assembling of population in order to perform non-agricultural jobs. One of the discriminants of contemporary times is the existence of numerous cities. Cities have therefore become the main junctions of land development.

In the presented article an analysis (by means of descriptive method) of socio-economic development of Kraków as compared to other cities has been made. The cities chosen for the research were province capitals.

The performer analysis comprises groups of indicators for the year 2007 which are characteristic for the chosen aspects of city development, including demographic potential, labour market, economic potential, tourist attractiveness, living conditions and technical infrastructure.

## **Bibliografia**

Bank Danych Regionalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

*Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne*, GUS, Warszawa listopad 2008.

*Strategia rozwoju Krakowa*, Urząd Miasta Krakowa, Wydział Strategii i rozwoju Miasta, Kraków 2005.

*Rocznik statystyczny województw*, GUS, Warszawa 2008.

## FUNKCJA TURYSTYCZNA WYBRANYCH REGIONÓW WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

### Wstęp

Turystyka stała się jedną z największych gałęzi ekonomicznych ostatnich lat, być może nawet największą. W 2007 roku, według szacunków WTTC, łączny popyt turystyczny na świecie wyniósł około 7 bln USD. Sam przemysł związany z turystyką i podróżami przyczynił się do wytworzenia 3,6% GDP (1 851 mld USD), zatrudniając 76 mln osób (2,7% ogółu miejsc pracy). Szacuje się, że do 2017 roku popyt wzrośnie do ok. 13,2 bln USD, a zatrudnienie do 86,6 mln osób (2,8%). Wpływ szeroko rozumianej gospodarki turystycznej jest znacznie większy. W 2007 roku jej udział w GDP wyniósł 12,2%, a liczba zatrudnionych stanowiła 231,2 mln osób (8,3% ogółu miejsc pracy). Dynamika tego zjawiska będzie rosnąca, gdyż obserwuje się progres w migracjach turystycznych. Eksperti UNWTO szacują, że liczba podróży na świecie w 2020 roku wyniesie 1 561 mln<sup>1</sup>.

W kontekście zarysowanych rozważań zainteresowanie regionami, w których turystyka stanowi istotną, a niekiedy dominującą formę działalności gospodarczej, a które określa się powszechnie mianem regionów o funkcji turystycznej, staje się zasadne. Celem artykułu jest próba pokazania rozwoju funkcji turystycznej wybranych powiatów województwa małopolskiego. Obok zdefiniowania pojęć funkcji turystycznej i regionu turystycznego, a także przedstawienia wskaźników identyfikujących stopień rozwoju funkcji, określono rozmiary tego zjawiska dla powiatów: nowosądeckiego, nowotarskiego, gorlickiego, limanowskiego i Nowego Sącza – miasta na prawach powiatu. Analizą objęto lata 2004-2007. Niezbędne dane empiryczne zaczerpnięto z dostępnych źródeł wtórnych.

### 2. Podstawowe pojęcia i wskaźniki rozwoju funkcji turystycznej

Podstawowym zagadnieniem, podjętym w niniejszym artykule, jest funkcja turystyczna rozumiana, jako „działalność społeczno-ekonomiczna miejscowości (obszaru), która jest skierowana na obsługę turystów, i którą dana miejscowość/obszar spełnia

---

<sup>1</sup> Por. A. Niemczyk, R. Seweryn, *Mnożnik turystyczny w Polsce jako regionie zjednoczonej Europy (próba pomiaru)*, [w:] *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, pod red. G. Gołębskiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008, s. 257.

w systemie gospodarki narodowej”<sup>2</sup>. Za region turystyczny (obszar turystyczny) uznaje się stosunkowo jednorodny obszar charakteryzujący się walorami turystycznymi i zagospodarowaniem turystycznym, do którego kieruje się ruch turystyczny<sup>3</sup>. W rozważaniach podjętych w niniejszym opracowaniu regionami są wybrane powiaty województwa małopolskiego. Analizą objęto również miasto na prawach powiatu – Nowy Sącz<sup>4</sup>, stąd zasadnym jest zdefiniowanie miejscowości turystycznej określonej jako „jednostkę osadniczą (miasto, wieś), która ze względu na walory turystyczne, infrastrukturę turystyczną oraz dostępność komunikacyjną stanowi punkt docelowy lub etap migracji turystycznej”<sup>5</sup>. W zbiorze miejscowości turystycznych wymienia się: miejscowości wypoczynkowe, stacje sportów zimowych, uzdrowiska, miejscowości tranzytowe. Wśród podstawowych miar syntetycznych stosowanych w badaniach rozwoju funkcji turystycznej wskazuje się na<sup>6</sup>:

- wskaźnik funkcji turystycznej miejscowości Baretje'a i Deferta, wyrażony liczbą turystycznych miejsc noclegowych, pomnożoną przez 100, przypadającą na liczbę stałych mieszkańców<sup>7</sup>,
- wskaźnik intensywności ruchu turystycznego według Schneidera, wyrażony liczbą turystów korzystających z noclegów pomnożoną przez 100, przypadającą na liczbę stałych mieszkańców,
- wskaźnik gęstości bazy noclegowej wyrażony liczbą miejsc noclegowych przypadających na km<sup>2</sup> powierzchni całkowitej, zwany wskaźnikiem Charvata,
- wskaźnik rozwoju bazy noclegowej wyrażony liczbą turystów korzystających z noclegów na liczbę miejsc noclegowych w obiektach zbiorowego zakwaterowania,
- wskaźnik intensywności ruchu turystycznego według Charvata, wyrażony liczbą udzielonych noclegów pomnożoną przez 100, przypadającą na liczbę stałych mieszkańców,
- wskaźnik wykorzystania pojemności bazy noclegowej wyrażony liczbą udzielonych noclegów na liczbę miejsc noclegowych w obiektach zbiorowego zakwaterowania,

---

<sup>2</sup> A. Matczak, *Problemy badania funkcji turystycznej miast Polski*, [w:] *Funkcja turystyczna*, Acta Universitatis Lodziensis, Turyzm, z. 5, Łódź 1989, s. 29.

<sup>3</sup> Por. A. Kowalczyk, *Geografia turystyki*, PWN, Warszawa 2002, s. 33; Z. Kruczek, S. Sacha, *Geografia atrakcji turystycznych Polski*, Oficyna Wydawnicza Ostoja, Kraków 1995, s. 6-7.

<sup>4</sup> Analiza obejmuje m.in. powiat nowosądecki i miasto na prawach powiatu – Nowy Sącz. Wyodrębnienie tych dwóch obszarów jest zgodne ze statystyką GUS, np. *Rocznik Statystyczny Województw 2002*, GUS, Warszawa 2002, s. CXC.

<sup>5</sup> Z. Kruczek, S. Sacha, *op. cit.*, s. 6-7.

<sup>6</sup> Por. A. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 58-59; *Turystyka w województwie dolnośląskim w 2006 r.*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 5.

<sup>7</sup> Za stałych mieszkańców przyjęto osoby zameldowane na stałe na terenie powiatu (stan na 31 XII każdego roku) na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS.

- wskaźnik gęstości ruchu turystycznego Deferta wyrażony liczbą turystów korzystających z noclegów, przypadającą na km<sup>2</sup> powierzchni całkowitej,
- liczbę podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w sekcji H według PKD<sup>8</sup> w podmiotach ogółem,
- liczbę podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w sekcji H według PKD na 1000 mieszkańców.

Wyżej wymienione mierniki charakteryzują z jednej strony intensywność ruchu turystycznego, z drugiej – poziom zagospodarowania turystycznego badanego obszaru, a w szczególności stopień rozwoju bazy noclegowej, aktywność gospodarczą w sferze turystyki i siłę ekonomiczną podmiotów turystycznych. Wskaźniki te stały się podstawą wyznaczenia funkcji turystycznej wybranych do analizy regionów.

### 3. Podstawy formalne badania rozwoju funkcji turystycznej wybranych regionów

Diagnoza rozwoju funkcji turystycznej wybranych regionów wymaga zgromadzenia danych liczbowych w kolejnych okresach w badanym przedziale czasowym (tab. 1). Załóżmy, że badanie dotyczy  $n$  okresów. Zarejestrowane dane statystyczne można w tym przypadku przedstawić w formie kostki danych. Oś  $x$  przedstawia wymiar obiektów, oś  $y$  wymiar zmiennych, a oś  $t$  wymiar czasu.

W podjętej analizie bada się  $k$  zmiennych diagnostycznych rozpatrywanych w  $m$  obiektach w  $n$  okresach. Dowolna liczba w kostce danych jest oznaczona przez  $x_{ij}^t$ , gdzie:

$i = 1, \dots, m$  (numer badanego obiektu-powiatu<sup>9</sup>),

$j = 1, \dots, k$  (numer cechy statystycznej opisującej funkcję turystyczną<sup>10</sup>),

$t = 1, \dots, n$  (moment obserwacji<sup>11</sup>).

Jest to więc wartość  $j$ -tej zmiennej diagnostycznej zaobserwowana w  $i$ -tym obiekcie w  $t$ -tym momencie<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Polska Klasyfikacja Działalności (PKD) jest umownie przyjętym, hierarchicznie usystematyzowanym podziałem zbioru rodzajów działalności społeczno-gospodarczej. Zob. *Rocznik Statystyczny Województw 2002*, *op. cit.*, s. XXI.

<sup>9</sup> W naszym przypadku to 5 obiektów.

<sup>10</sup> W niniejszym artykule cechy diagnostyczne to przyjęte do analizy wskaźniki: wskaźnik funkcji turystycznej Baretje'a i Deferta; wskaźnik intensywności ruchu turystycznego według Schneidera; wskaźnik gęstości bazy noclegowej Charvata; wskaźnik rozwoju bazy noclegowej; wskaźnik intensywności ruchu turystycznego według Charvata; wskaźnik wykorzystania pojemności bazy noclegowej; wskaźnik gęstości ruchu Deferta; udział podmiotów sekcji H w podmiotach ogółem; liczba podmiotów w sekcji H na 1000 mieszkańców.

<sup>11</sup> W badaniu  $t = 1, \dots, 4$ .

<sup>12</sup> *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, pod red. A. Zeliasia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000, s. 98-99.

Tab. 1. Wskaźniki opisujące funkcję turystyczną powiatu nowotarskiego, gorlickiego, nowosądeckiego, miasta Nowy Sącz i powiatu limanowskiego w latach 2004-2007

	Wskaźnik Baretje'a i Deferta	Wskaźnik Schneidera	Wskaźnik gęstości bazy noclegowej Charvata	Wskaźnik rozwoju bazy noclegowej	Wskaźnik intensywności ruchu turystycznego wg Charvata	Wskaźnik wykorzystania pojemności bazy noclegowej	Wskaźnik gęstości ruchu Deferta	Udział podmiotów sekcji H w podmiotach ogółem	Liczba podmiotów w sekcji H na 1000 mieszkańców
<b>Powiat nowotarski</b>									
2004	4,6484	80,6764	5,7213	17,3556	467,2250	100,5125	99,2976	0,0634	4,1697
2005	4,4200	78,1100	5,4596	17,6717	451,8290	102,2229	96,4820	0,0605	3,9408
2006	4,3018	78,8836	5,3337	18,3372	435,6338	101,2669	97,8066	0,0584	3,8794
2007	4,2657	85,8179	5,3111	20,1176	483,3626	113,3113	106,8488	0,0602	4,1383
<b>Powiat gorlicki</b>									
2004	2,0115	33,8082	2,2471	16,7731	176,1251	87,3801	37,6918	0,0270	1,4470
2005	1,5778	26,9258	1,7590	17,0652	147,0145	93,1757	30,0186	0,0263	1,4192
2006	1,6556	33,1036	1,8459	19,9943	168,1392	101,5551	36,9079	0,0252	1,3634
2007	1,5315	38,4454	1,7084	25,1016	165,7998	108,2536	42,8831	0,0253	1,4277
<b>Powiat nowosądecki</b>									
2004	7,0514	128,4571	8,9929	18,2171	791,6029	112,2612	163,8251	0,0539	2,5698
2005	6,3171	126,4434	8,1000	20,0159	759,9501	120,2997	162,1290	0,0537	2,6315
2006	5,8834	127,4410	7,5945	21,6610	737,0133	125,2697	164,5067	0,0503	2,5956
2007	5,7881	129,4261	7,1870	22,3603	751,8299	129,8903	168,1212	0,0479	2,5826
<b>Nowy Sącz – miasto na prawach powiatu</b>									
2004	0,8255	25,4799	12,2807	30,8642	45,4901	55,1028	379,0350	0,0271	2,5356
2005	0,7296	25,6876	10,8771	35,2032	46,1402	63,2322	382,9122	0,0270	2,5421
2006	0,7414	26,4615	11,0175	35,6910	46,6117	62,8694	393,2280	0,0272	2,5618
2007	0,7244	27,4196	10,7543	37,8466	50,5655	69,7944	407,0175	0,0268	2,5760
<b>Powiat limanowski</b>									
2004	1,6527	20,8618	2,1165	12,6228	75,0887	45,4337	26,7174	0,0337	1,7060
2005	1,5161	20,4963	1,9495	13,5183	76,9818	50,7731	26,3550	0,0308	1,5929
2006	1,4633	19,1285	1,8906	13,0717	69,7075	47,6357	24,7139	0,0283	1,5219
2007	1,4598	22,5092	1,8937	15,4186	71,5515	49,0122	29,1997	0,0270	1,5158

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

W przyjętym do analizy zbiorze cech diagnostycznych mogą znajdować się wielkości mające różny kierunek wpływu na badane zjawisko. Rozróżnia się przy tym tzw. zmienne: stymulanty, destymulanty i nominanty<sup>13</sup>.

W celu uzyskania porównywalności wyjściowych zmiennych stosuje się procedurę tzw. normalizacji<sup>14</sup>. Wśród wielu tego typu procedur wymienia się<sup>15</sup>:

- rangowanie zmiennych,
- przekształcenia ilorazowe,

<sup>13</sup> Zmiennymi stymulantami nazywane są takie cechy diagnostyczne, których wysokie wartości są pożądane z punktu widzenia ogólnej charakterystyki badanego zjawiska; destymulantami nazywane są takie zmienne, których wysokie wartości są niepożądane z punktu widzenia ogólnej charakterystyki badanego zjawiska, natomiast nominantami określa się zmienne, których odchylenia od poziomu najkorzystniejszego (optymalnego poziomu nasycenia), z punktu widzenia ogólnej charakterystyki badanego zjawiska są obojętne.

<sup>14</sup> Więcej na ten temat m.in. [w:] A. Niemczyk, *Poziom rozwój społecznego w nowym układzie administracyjnym Polski „Przeгляд Statystyczny” 2001, z. 3-4, s. 289-294.*

<sup>15</sup> *Badania przestrzenne rynku i konsumpcji, Przewodnik metodyczny*, pod red. S. Mynarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 123; T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Modele ekonometryczne w procesie prognozowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1978, s. 118-119; *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 63.

- standaryzację,
- unitaryzację.

W prowadzonych, w niniejszym artykule, badaniach zastosowano normalizację opartą na przekształceniach ilorazowych, przyjmując propozycję normalizacji zmiennych za D. Strahl<sup>16</sup>:

dla stymulant:

$$z_{rj} = \frac{x_{rj}}{\max_i \{x_{rj}\}} \quad \max_i \{x_{rj}\} > 0 \quad (1)$$

gdzie:

$x_{rj}$  – wartości  $j$ -tej zmiennej w  $r$ -tym obiekcie,

$z_{rj}$  - znormalizowane wartości  $j$ -tej realizacji zmiennej  $x_{rj}$ .

a dla destymulant:

$$z_{rj} = \frac{\min_i \{x_{rj}\}}{x_{rj}} \quad x_{rj} > 0 \quad (2)$$

#### 4. Budowa syntetycznego miernika funkcji turystycznej wybranych regionów

Ponieważ zmienne należące do zbioru  $X$  w niniejszym badaniu są stymulantami, więc znormalizowane wartości dla poszczególnych zmiennych obliczano według wzoru (1), a ich wielkości zestawiono w tab. 2. Dla zapewnienia porównywalności danych w czasie (a analiza podjęta w artykule ma charakter dynamiczny), dokonano stosownych wyliczeń na tzw. obiektookresach. W tym celu uwzględniono wartości maksymalne wybrane dla każdej zmiennej jednorazowo dla całego okresu badania.

Następnie na podstawie znormalizowanych zmiennych cząstkowych skonstruowano zmienną syntetyczną o charakterze stymulanty, obliczoną jako średnia arytmetyczna:

$$Z_t = \frac{1}{m} \cdot \sum_{i=1}^m z_{rj} \quad j=1,2,\dots,m \quad (3)$$

gdzie:

$Z_t$  – zmienna syntetyczna,

$z_{rj}$  - znormalizowane wartości  $j$ -tej realizacji zmiennej  $x_{ij}^t$ .

Wskaźniki syntetyczne funkcji turystycznej wybranych regionów prezentuje tab. 2.

<sup>16</sup> *Taksonomia struktur...*, s. 67.



Tab. 2. Znormalizowane wskaźniki cząstkowe oraz wskaźnik syntetyczny funkcji turystycznej powiatu nowotarskiego, gorlickiego, nowosądeckiego, miasta Nowy Sącz i powiatu limanowskiego w latach 2004-2007

	Wskaźnik Baretje'a i Deferta	Wskaźnik Schneidera	Wskaźnik gęstości bazy noclegowej Charvata	Wskaźnik rozwoju bazy noclegowej	Wskaźnik intensywności ruchu turystycznego wg Charvata	Wskaźnik wykorzystania pojemności bazy noclegowej	Wskaźnik gęstości ruchu Deferta	Udział podmiotów sekcji H w podmiotach ogółem	Liczba podmiotów w sekcji H na 1000 mieszkańców	Wskaźnik syntetyczny funkcji turystycznej
<b>Powiat nowotarski</b>										
2004	0,659217	0,623339	0,465877	0,458578	0,590226	0,773826	0,243964	1	1	0,646114
2005	0,626826	0,60351	0,444567	0,46693	0,570777	0,786994	0,237046	0,955363	0,945104	0,626346
2006	0,610063	0,609488	0,434316	0,484514	0,550319	0,779634	0,240301	0,921136	0,930379	0,617794
2007	0,604944	0,663065	0,432475	0,531556	0,610612	0,872362	0,262516	0,949527	0,992469	0,657725
<b>Powiat gorlicki</b>										
2004	0,285263	0,261216	0,182978	0,443186	0,222492	0,672722	0,092605	0,425868	0,347027	0,325929
2005	0,223757	0,20804	0,143233	0,450904	0,185717	0,717341	0,073753	0,414826	0,34036	0,306437
2006	0,23479	0,255772	0,150309	0,528298	0,212403	0,781853	0,090679	0,397476	0,326978	0,330951
2007	0,217191	0,297045	0,139113	0,663246	0,209448	0,833423	0,105359	0,399054	0,342399	0,356253
<b>Powiat nowosądecki</b>										
2004	1	0,992513	0,732279	0,48134	1	0,864277	0,402501	0,850158	0,616303	0,771041
2005	0,895865	0,976954	0,659572	0,528869	0,960014	0,926164	0,398334	0,847003	0,631101	0,758208
2006	0,834359	0,984662	0,618409	0,572337	0,931039	0,964427	0,404176	0,793375	0,622491	0,747253
2007	0,820844	1	0,585227	0,590814	0,949756	1	0,413056	0,755521	0,619373	0,748288
<b>Nowy Sącz – miasto na prawach powiatu</b>										
2004	0,117069	0,196868	1	0,815508	0,057466	0,424226	0,93125	0,427445	0,608101	0,508659
2005	0,103469	0,198473	0,885707	0,930155	0,058287	0,486812	0,940776	0,425868	0,60966	0,515467
2006	0,105142	0,204453	0,897139	0,943044	0,058883	0,484019	0,966121	0,429022	0,614385	0,522467
2007	0,102731	0,211855	0,875707	1	0,063877	0,537333	1	0,422713	0,61779	0,53689
<b>Powiat limanowski</b>										
2004	0,234379	0,161187	0,172344	0,333525	0,094857	0,349785	0,065642	0,531546	0,409142	0,261378
2005	0,215007	0,158363	0,158745	0,357187	0,097248	0,390892	0,064752	0,485804	0,382018	0,256668
2006	0,207519	0,147795	0,153949	0,345386	0,088059	0,366738	0,06072	0,446372	0,36499	0,242392
2007	0,207023	0,173915	0,154201	0,407397	0,090388	0,377335	0,071741	0,425868	0,363527	0,252377

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 1.

Dotychczasowe treści pozwalają na skonstatowanie następujących wniosków:

- 1) Analizując wskaźnik funkcji turystycznej miejscowości Baretje'a i Deferta w latach 2004-2007, należy stwierdzić, że największą liczbą turystycznych miejsc noclegowych przypadającą na 100 mieszkańców stałych, charakteryzowały się powiaty: nowosądecki (wskaźnik od 7,05 w 2004 r. do 5,78 w 2007 r.) i nowotarski (ok. 4). Na przeciwległym końcu, pod omawianym względem, plasowało się miasto na prawach powiatu – Nowy Sącz.
- 2) Z danych zestawionych w tab. 1 wynika, że największą liczbą turystów na 100 mieszkańców legitymowały się powiaty: nowosądecki (wskaźnik Schneidera od 126 do 129) i nowotarski (od 78 do 85). Najmniej korzystne wskaźniki w tym względzie odnotowuje się w powiecie limanowskim.
- 3) Regionem najlepiej wyposażonym w bazę noclegową było miasto na prawach powiatu – Nowy Sącz, w którym na jeden km<sup>2</sup> powierzchni całkowitej przypadało od 12,28 miejsc noclegowych w 2004 r. do 10,75 w 2007 r. O ile w analizowanym okresie odnotowuje się

redukcję bazy noclegowej przypadającej na jeden km<sup>2</sup> powierzchni całkowitej tego regionu, to wartość wskaźnika rozwoju bazy noclegowej wyrażonego liczbą turystów korzystających z noclegów na liczbę miejsc noclegowych w obiektach zbiorowego zakwaterowania rośnie z 30,8 do 37,8. Najmniejsze nasycenie bazą turystyczną zaobserwowano w powiatach: gorlickim i limanowskim.

4) Największą liczbą turystów korzystających z noclegów przypadającą na km<sup>2</sup> powierzchni całkowitej charakteryzowało się miasto Nowy Sącz (wskaźnik Deferta od 380 w 2004 roku do 407 w 2007 roku), co jest zgodne z analizą wcześniejszych wskaźników. Najmniej korzystne parametry w tym względzie odnotowano w powiecie limanowskim.

5) Region nowotarski w latach 2004-2007 legitymował się największą, w porównaniu do pozostałych obiektów, liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w sekcji H według klasyfikacji PKD na 1000 mieszkańców. Ponadto zauważa się, że w powiecie nowotarskim była relatywnie największa liczba tych podmiotów w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych działających na terenie tego obszaru.

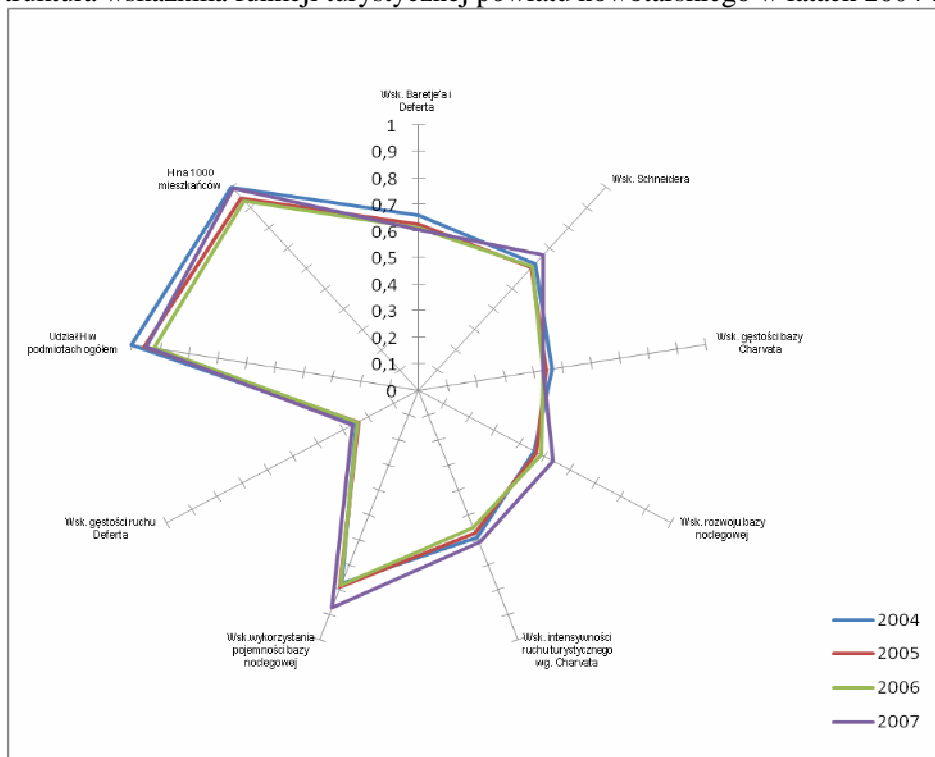
Z analizy materiału empirycznego zestawionego w tab. 2 i powyższych informacji wynika, że w latach 2004-2007 najlepiej rozwinięta funkcja turystyczna obserwowana była w powiecie nowosądeckim, w którym odnotowano najwyższe wskaźniki: funkcji turystycznej Baretje'a, intensywności ruchu turystycznego według Schneidera, intensywności ruchu turystycznego według Charvata oraz wykorzystania pojemności i bazy noclegowej, a ponadto w mieście Nowy Sącz w zakresie wskaźnika: gęstości bazy noclegowej i jej rozwoju oraz gęstości ruchu turystycznego. Najniższą wartością wskaźników opisujących rozwój funkcji turystycznej regionu w latach 2004-2007 odznaczały się powiaty limanowski i gorlicki. W tym pierwszym niskie wartości syntetycznego wskaźnika funkcji turystycznej zostały jeszcze zdeprecjonowane ujemnym średnim tempem dynamiki, które w analizowanym okresie wyniosło -1,16%. W wypadku powiatu gorlickiego odnotowuje się korzystne średnie tempo dynamiki syntetycznego wskaźnika funkcji turystycznej, tj. +3%, co potwierdza zadowalające przemiany funkcji turystycznej tego regionu<sup>17</sup> (wartość syntetycznego wskaźnika funkcji rosła z roku na rok).

Strukturę wskaźników syntetycznych funkcji turystycznych wybranych regionów województwa małopolskiego prezentują wykresy radarowe (por. ryc. 1-5) potwierdzające dotychczasowe rozważania.

---

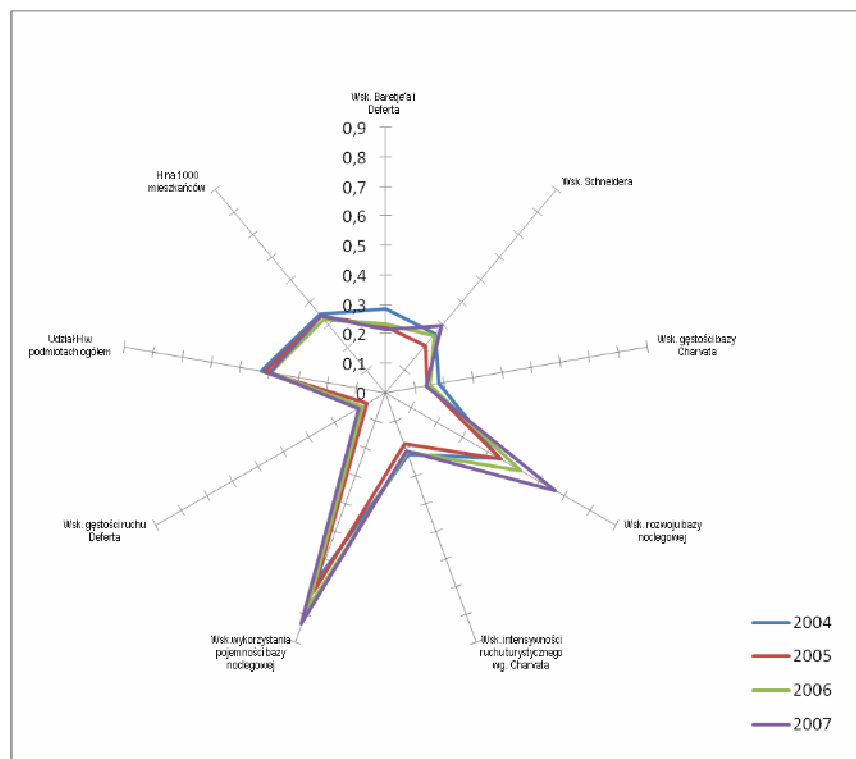
<sup>17</sup> Prognoza na lata 2008-2010 dla powiatu gorlickiego jest również korzystna. Zob. ryc. 7.

Ryc. 1. Struktura wskaźnika funkcji turystycznej powiatu nowotarskiego w latach 2004-2007



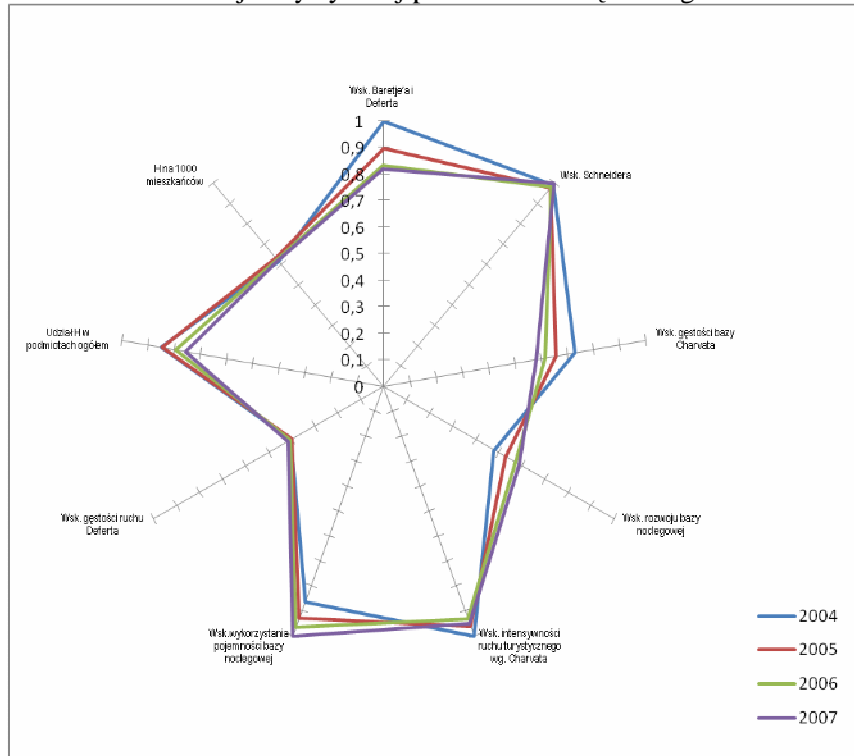
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Ryc. 2. Struktura wskaźnika funkcji turystycznej powiatu gorlickiego w latach 2004-2007



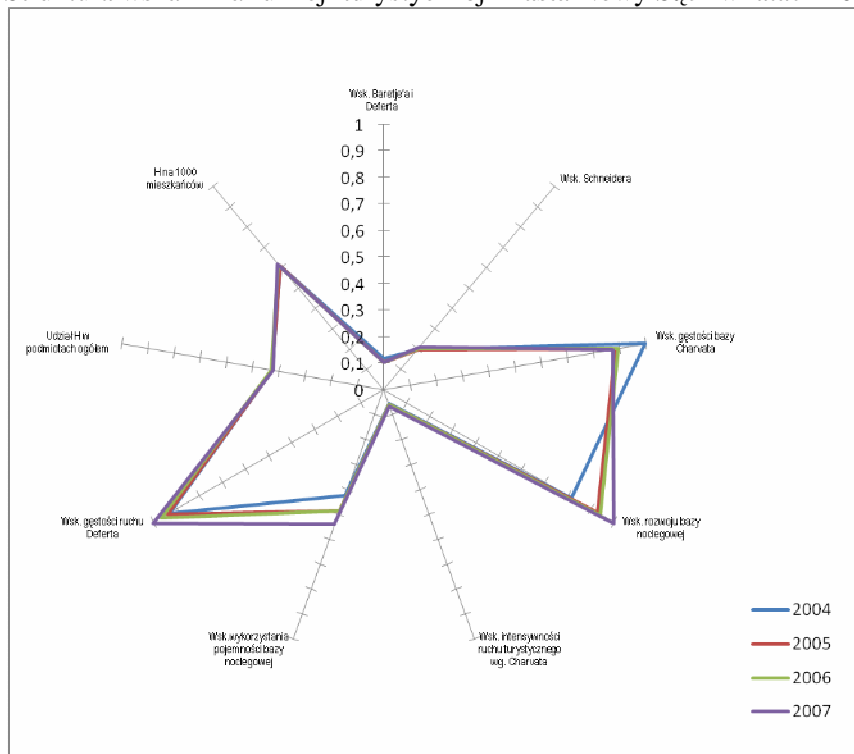
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Ryc. 3. Struktura wskaźnika funkcji turystycznej powiatu nowosądeckiego w latach 2004-2007



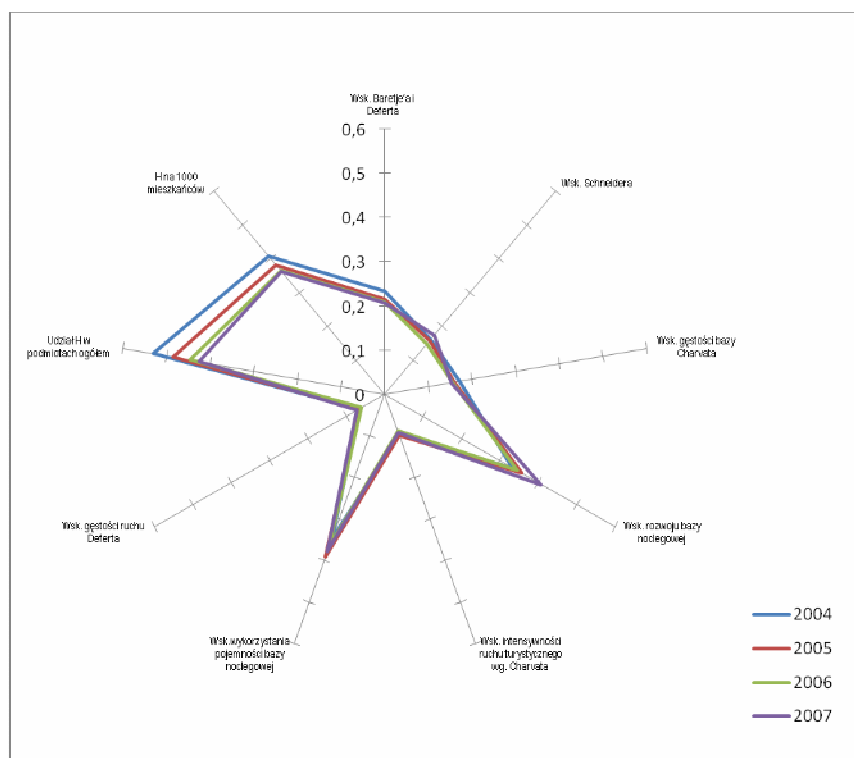
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Ryc. 4. Struktura wskaźnika funkcji turystycznej miasta Nowy Sącz w latach 2004-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Ryc. 5. Struktura wskaźnika funkcji turystycznej powiatu limanowskiego latach 2004-2007



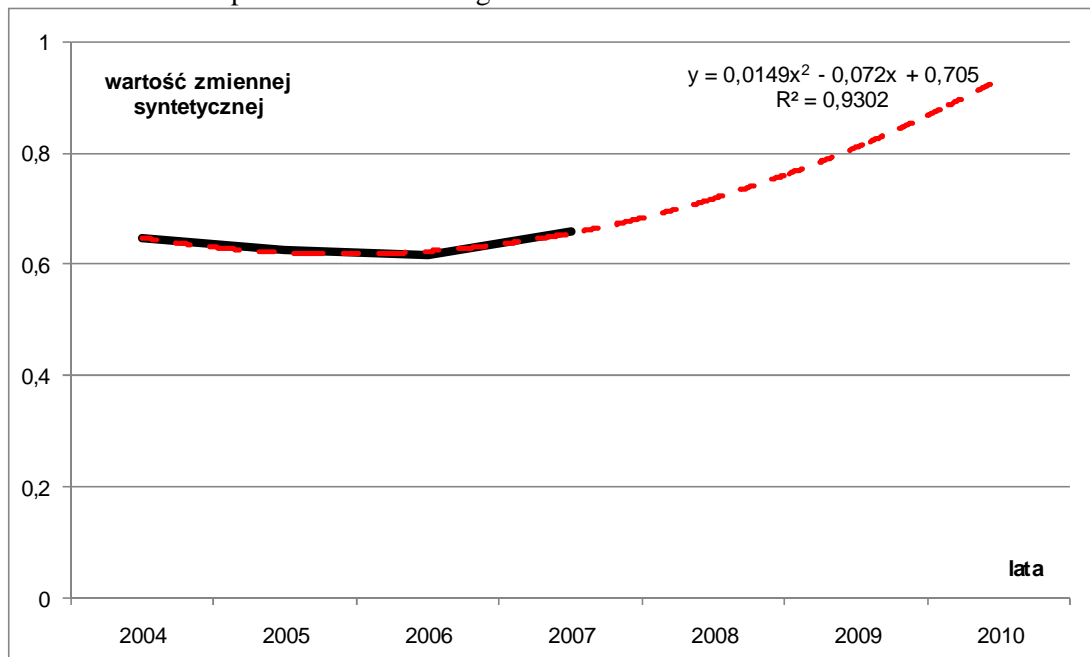
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Obliczona zmienna syntetyczna, zestawiona w tab. 2, dała podstawę oszacowania trendu<sup>18</sup> funkcji turystycznej poszczególnych powiatów. Na ich podstawie wyznaczono prognozy<sup>19</sup> rozwoju funkcji turystycznej obszarów na najbliższe trzy okresy, tj. lata 2008-2010, co prezentują ryc. 6-10.

<sup>18</sup> Przyjęcie danej funkcji trendu wynikało z dopasowania współczynnika determinacji  $R^2$ . I tak dla powiatu nowotarskiego przyjęto wielowymiarową funkcję trendu o równaniu:  $y = 0,014x^2 - 0,072x + 0,705$ ; dla powiatu gorlickiego przyjęto wielowymiarową funkcję trendu o równaniu:  $y = 0,011x^2 - 0,044x + 0,357$ ; dla powiatu nowosądeckiego przyjęto wielowymiarową funkcję trendu o równaniu:  $y = 0,003x^2 - 0,025x + 0,793$ ; dla miasta Nowy Sącz przyjęto wielowymiarową funkcję trendu o równaniu  $y = 0,0019x^2 - 0,0003x + 0,5075$ ; dla powiatu limanowskiego przyjęto wielowymiarową funkcję trendu o równaniu  $y = 0,003x^2 - 0,022x + 0,281$ .

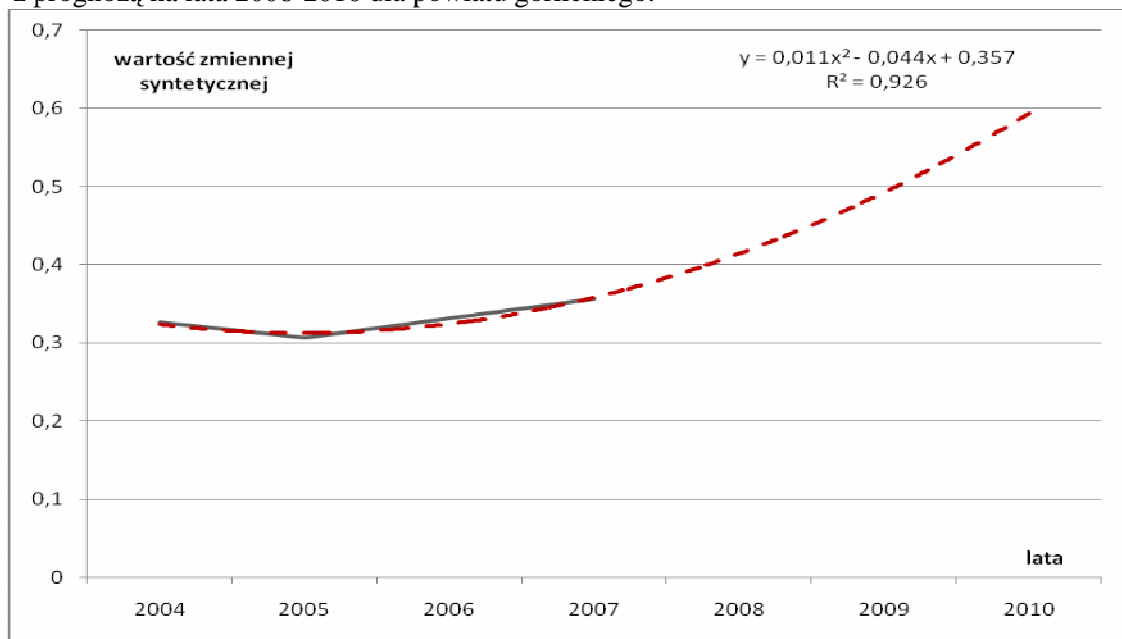
<sup>19</sup> Wyznaczone prognozy są pewną próbą pokazania kształtowania się przedmiotowego zjawiska w przyszłości. Znacznie lepsze oszacowanie miałyby miejsce analizując zdecydowanie dłuższe szeregi czasowe (10, 15 lat).

Ryc. 6. Wartość zmiennej syntetycznej i obliczona dla niej funkcja trendu wraz z prognozą na lata 2008-2010 dla powiatu nowotarskiego



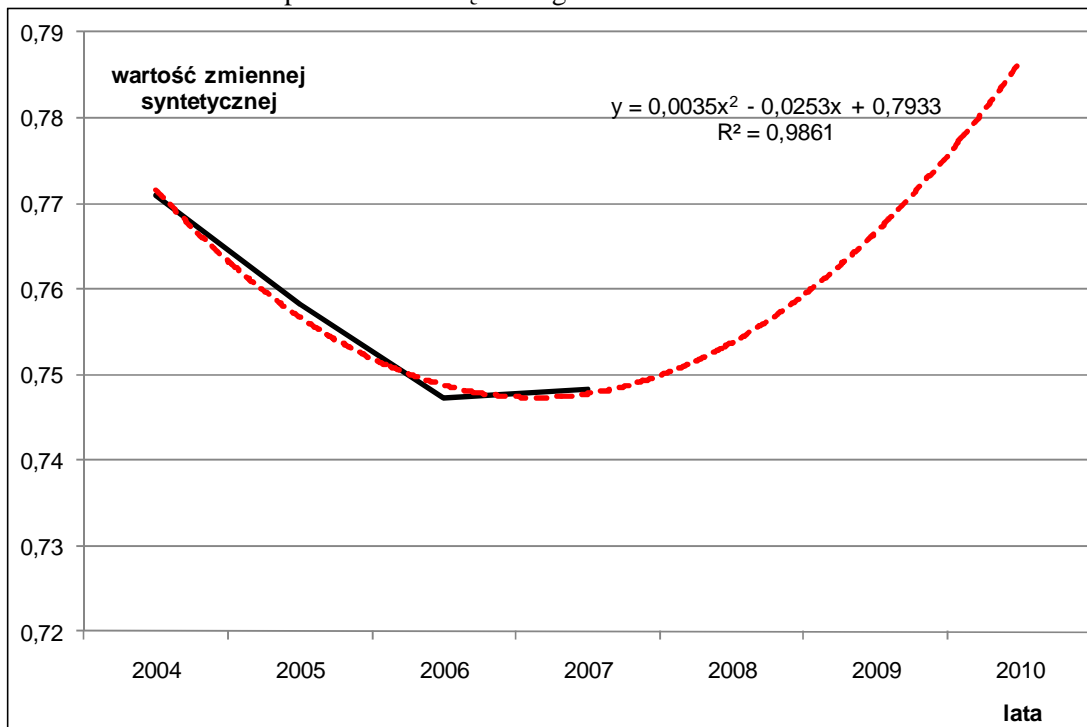
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 7. Wartość zmiennej syntetycznej i obliczona dla niej funkcja trendu wraz z prognozą na lata 2008-2010 dla powiatu gorlickiego.



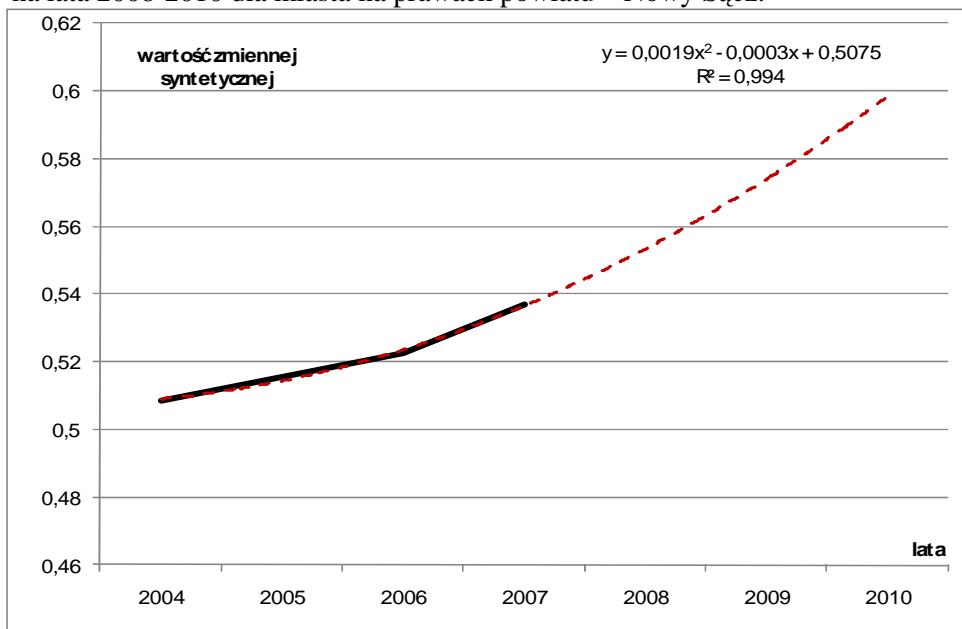
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 8. Wartość zmiennej syntetycznej i obliczona dla niej funkcja trendu wraz z prognozą na lata 2008-2010 dla powiatu nowosądeckiego.



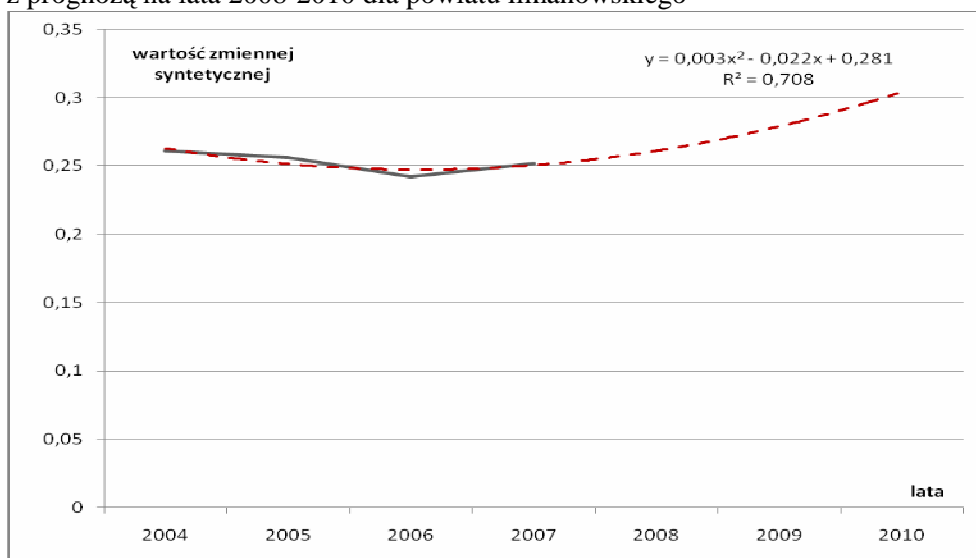
Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 9. Wartość zmiennej syntetycznej i obliczona dla niej funkcja trendu wraz z prognozą na lata 2008-2010 dla miasta na prawach powiatu – Nowy Sącz.



Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 10. Wartość zmiennej syntetycznej i obliczona dla niej funkcja trendu wraz z prognozą na lata 2008-2010 dla powiatu limanowskiego



Źródło: opracowanie własne.

Spośród analizowanych powiatów to właśnie powiat nowosądecki osiągnął najlepiej rozwiniętą funkcję turystyczną<sup>20</sup>. Trzeba jednak odnotować, że dynamika zmian większości wskaźników opisujących funkcję turystyczną tego regionu była w badanym okresie malejąca, co potwierdza również średnie tempo dynamiki syntetycznego wskaźnika funkcji turystycznej dla powiatu nowosądeckiego wynoszące -0,99%. Na tle zaprezentowanych treści podkreślić należy fakt, że korzystny wskaźnik rozwoju funkcji turystycznej w powiecie nowosądeckim jest konsekwencją m.in. dużego zainteresowania władz lokalnych na rzecz rozwoju turystyki w regionie. Temu służy również wysoki poziom absorpcji środków unijnych. Potencjał turystyczny Sądecczyzny w następnych latach będzie się rozwijał. Potwierdza to ekstrapolacja funkcji trendu zmiennej syntetycznej. Korzystne prognozy w tym względzie daje się również zauważyć w pozostałych badanych obiektach.

### Zakończenie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że w badanych regionach województwa małopolskiego rozwija się funkcja turystyczna, w największym stopniu w powiecie nowosądeckim. Prognozy w tym zakresie są również bardzo korzystne.

Badane obiekty powinny wykorzystać obecną sytuację na rynku (mowa o światowym załamaniu gospodarczym), aby rozwijać funkcję turystyczną. Opisywane regiony, podobnie jak i cała Polska, mogą stać się atrakcyjnymi miejscami docelowymi podróży turystycznych.

<sup>20</sup> Stwierdzenie na podstawie wysokich wskaźników syntetycznych.



Przesądają o tym takie okoliczności, jak: dobre położenie geograficzne, konkurencyjne ceny, relatywnie wysoki standard usług, różnorodna oferta turystyczna. Na światowym rynku turystycznym obserwuje się wzrost znaczenia obszarów recepcji turystycznej o korzystnych kursach wymiany walut (*Value for money destinations*), do których zalicza się Polska, co może stać się jej atutem w zakresie zagranicznych przyjazdów turystycznych.

### **Streszczenie**

Artykuł miał na celu pokazanie rozwoju funkcji turystycznej wybranych powiatów województwa małopolskiego. Podjęto w nim problematykę funkcji turystycznej i regionu turystycznego, a także wskaźników identyfikujących stopień rozwoju tej funkcji. Następnie wykorzystując dane statystyczne GUS przeanalizowano funkcję turystyczną wybranych powiatów w latach 2004-2007.

### **Summary**

The article aimed at showing the development of tourist function in particular districts of the Małopolskie province. It tackles the issue of a tourist function and tourist region, as well as markers indicating this function's development level. The next step was analyzing tourist function in some chosen districts using the statistical data gathered by the Central Statistical Office of Poland (GUS) for the years 2004-2007.

### **Bibliografia**

- Badania przestrzenne rynku i konsumpcji. Przewodnik metodyczny*, pod red. S. Mynarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Modele ekonometryczne w procesie prognozowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1978.
- Kowalczyk A., *Geografia turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Kruczek Z., Sacha S., *Geografia atrakcji turystycznych Polski*, Oficyna Wydawnicza Ostoja, Kraków 1995.
- Matczak A., *Problemy badania funkcji turystycznej miast Polski*, [w:] *Funkcja turystyczna*, Acta Universitatis Lodzensis, Turyzm, z. 5, Łódź 1989.
- Niemczyk A., *Poziom rozwoju społecznego w nowym układzie administracyjnym Polski* „Przegląd Statystyczny” 2001, z. 3-4.
- Niemczyk A., Seweryn R., *Mnożnik turystyczny w Polsce jako regionie zjednoczonej Europy (próba pomiaru)*, [w:] *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, pod red. G. Gołębski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998.
- Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, pod red. A. Zeliasia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2000
- Turystyka w województwie dolnośląskim w 2006 r.*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2007.

## NAKŁADY FINANSOWE NA ROZWÓJ DRÓG KRAJOWYCH I WOJEWÓDZKICH W MAŁOPOLSCE W LATACH 2000-2007

### Wstęp

Dobry stan infrastruktury drogowej ma korzystny wpływ na rozwój gospodarczy. Drogi obniżają koszty transportu, redukują ryzyko nieterminowych dostaw oraz stwarzają lepsze warunki dla kontaktów z kontrahentami, przez co możliwe staje się rozszerzenie sprzedaży poza rynek lokalny. Rozwój infrastruktury drogowej stwarza lepszą dostępność komunikacyjną, także w sferze turystyki oraz wpływa na ocenę rozwoju poziomu społeczno-gospodarczego kraju lub regionu. Infrastruktura drogowa w Polsce ma dwie główne słabości: brak autostrad oraz zły stan techniczny dróg. W związku z tym konieczne jest stworzenie dogodnych warunków dla szybkiego rozwoju sieci dróg oraz poprawy ich stanu. Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej wymaga dużych nakładów finansowych. Głównym inicjatorem projektów inwestycyjnych w tej dziedzinie jest sektor publiczny: jednostki rządowe i samorządowe, który dysponuje różnymi źródłami finansowania.

### 1. Znaczenie infrastruktury drogowej

Nowa Encyklopedia Powszechna<sup>1</sup> definiuje infrastrukturę jako podstawowe urządzenia i instytucje niezbędne dla funkcjonowania gospodarki oraz społeczeństwa. W tym przypadku stanowi ona integralny składnik struktury przestrzennej regionu decydujący o właściwym funkcjonowaniu gospodarki. Z kolei M. Ratajczak definiuje infrastrukturę jako „obiekty, urządzenia, instytucje, czy też jakieś inne zjawiska, które postrzegane są jako fundament, bez którego istnienia nie jest możliwe tworzenie, rozwój czy prawidłowe funkcjonowanie jakiegoś fragmentu systemu społecznego lub też systemu jako całości”<sup>2</sup>. W literaturze ekonomicznej spotykamy natomiast następujący podział infrastruktury: gospodarcza, ekonomiczna, naturalna, społeczna, personalna, gospodarczo-ekonomiczna, techniczna, materialna, instytucjonalna i organizacyjna.

Najbardziej znanym podziałem, jest podział na infrastrukturę społeczną oraz gospodarczą, zwaną również infrastrukturą ekonomiczną czy też produkcyjną. Infrastrukturę

---

<sup>1</sup> Nowa encyklopedia powszechna, pod red. B. Petrozolin-Skowrońskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 3, Warszawa 1997, s. 55.

<sup>2</sup> M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1999, s. 11.

gospodarczą nazywa się także techniczną lub techniczno-ekonomiczną<sup>3</sup>. Do podstawowych systemów infrastruktury technicznej zalicza się: system transportu (drogowego, kolejowego, lotniczego i morskiego), zaopatrzenia w wodę i kanalizację, energetyczny, łączności, ochrony środowiska, a także urządzenia gospodarki komunalnej, magazyny, chłodnie, urządzenia handlu oraz centra logistyczne. Infrastrukturę drogową należy rozpatrywać w głównej mierze poprzez układ cech techniczno-eksploatacyjnych i ekonomicznych. Do głównych cech transportu drogowego można zaliczyć<sup>4</sup>:

- dużą dostępność do podstawowych ośrodków pracy, wyróżniającą się możliwościami podstawienia taboru praktycznie w dowolne miejsce,
- wysoką operatywność usługową, polegającą na dyspozycyjności względnie dużej liczby środków przekazowych,
- dużą elastyczność podróży, wyrażającą się możliwościami obsługi zróżnicowanego poziomu potrzeb bez ponoszenia dodatkowych nakładów typu inwestycyjnego,
- dużą szybkość przewozu, mającą szczególne znaczenie na krótkich i średnich odległościach,
- terminowość i punktualność wykonania usług; atrybuty te wynikają głównie z możliwości realizacji przewozów zgodnie ze ściśle opracowanym harmonogramem.

Fundamentalnymi elementami sieci i systemu transportowego są drogi. Można wśród nich wyodrębnić<sup>5</sup>:

- drogi krajowe, mające znaczenie ogólnonarodowe o istotnym znaczeniu gospodarczym, obronnym czy turystycznym, umożliwiające utrzymanie ciągłego połączenia pomiędzy miastami wojewódzkimi,
- drogi wojewódzkie, do których zalicza się pasy drogowe zapewniające połączenia pomiędzy głównymi ośrodkami życia społeczno-gospodarczego konkretnych województw,
- drogi powiatowe, będące podstawowymi drogami lub pasmami drogowymi w obrębie powiatów, które uzupełniają lokalnie układ dróg wojewódzkich,
- drogi lokalne miejskie, które wraz z drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi, leżącymi na terenie konkretnego miasta, stanowią sieć ulic lub pasów drogowych, po których odbywać się może obsługa potrzeb komunikacyjnych

---

<sup>3</sup> T. Truskolaski, *Transport a dynamika wzrostu gospodarczego w południowo-wschodnich krajach bałtyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 57.

<sup>4</sup> *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, pod red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 232.

<sup>5</sup> *Transport*, pod red. W. Rydzikowskiego, K. Wojewódzkiej-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 48.

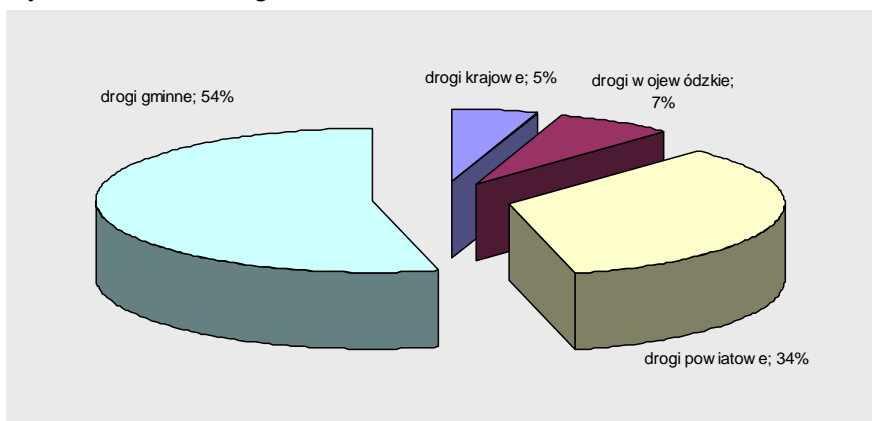
społeczności włącznie z wyodrębnioną technicznie i eksploatacyjną komunikacją miejską,

– drogi gminne, do których zalicza się sieć pasów drogowych uzupełniających układ dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, a leżących na terenie gminy poza obszarami miejskim,

– drogi zakładowe, które obejmują wszystkie ogólnodostępne pasy drogowe, stanowiące dojazdy do dróg publicznych z jednostek gospodarczych, obszarów leśnych bądź rolnych, oraz ogólnodostępne place, umożliwiające komunikację z punktami infrastruktury transportowej, przede wszystkim: dworcami lotniczymi, kolejowymi i autobusowymi, portami morskimi i żeglugi śródlądowej czy stacjami i punktami przeładunkowymi.

Strukturę dróg w Polsce przedstawia ryc. 1.

Ryc. 1. Struktura dróg w Polsce w %



Źródło: J. Leśniak, H. Szewczyk, *Sądeckie drogi wczoraj, dziś, jutro*, Wydawnictwo Fundacja Sądecka-Starostwo Nowosądeckie, Nowy Sącz 2008, s. 16.

Z powyższych danych wynika, że udział dróg krajowych w drogach ogółem to tylko 5%, natomiast pozostałe 95% stanowią drogi samorządowe, do których zaliczamy: drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Wszystkie omawiane rodzaje dróg uznane są za drogi publiczne o charakterze ogólnodostępnym. Kryterium stopnia dostępności i obsługi przyległego terenu pozwala wyróżnić spośród dróg publicznych: drogi ogólnodostępne, drogi ekspresowe i autostrady<sup>6</sup>.

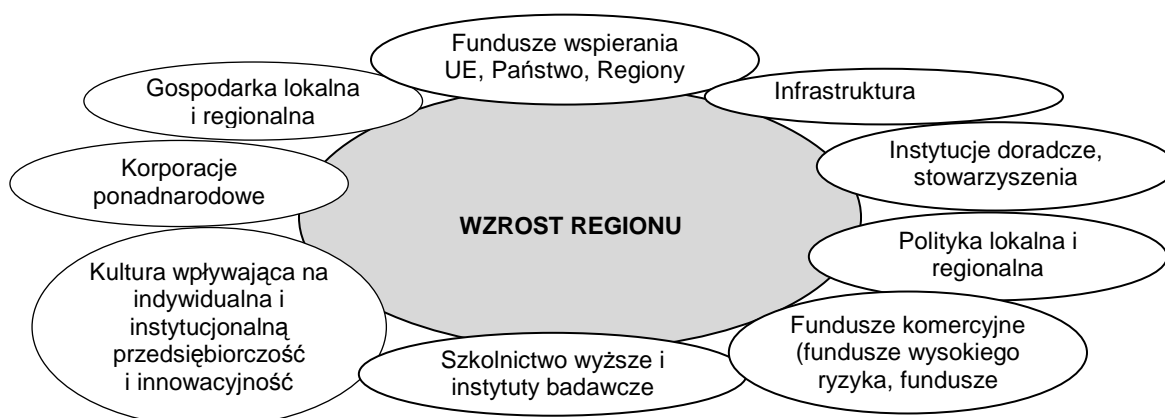
<sup>6</sup> Ibidem, s. 48.

## 2. Infrastruktura drogowa a rozwój regionalny

Rozwój regionalny jest procesem o charakterze ekonomicznym, polegającym na transformacji czynników i zasobów regionalnych (wewnętrznych i zewnętrznych). Ważnym czynnikiem transformacji jest postęp, który dokonuje się w ramach poszczególnych regionów i przyczynia się do rozwoju terenów sąsiednich oraz całej gospodarki narodowej. Zatem rozwój gospodarki narodowej można rozpatrywać poprzez rozwój poszczególnych regionów. Główną jego cechą jest zwiększenie produkcji dóbr i usług na skutek zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych<sup>7</sup>. Poszczególne zmiany składają z faz, stadiów, etapów i cechują się długotrwałością. Dotyczą one aspektu ilościowego (wzrost lub spadek pewnych cech obiektu) oraz aspektu jakościowego (pojawienia się nowych własności obiektu)<sup>8</sup>.

Istotnym aspektem rozwoju regionalnego są zmiany w działalności gospodarczej, jakości i poziomie usług, przedsiębiorczości, innowacyjności i technologii, infrastrukturze, kapitale ludzkim i społecznym, a także jakości środowiska i poziomie życia. Ryc. 2 przedstawia podstawowe instytucje i mechanizmy wpływające na rozwój regionalny.

Ryc. 2. Wpływ instytucji i mechanizmów na rozwój regionu



Źródło: *Rozwój Regionalny w Małopolsce*, nr 1-2/10-11/2006, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Kraków 2006, s. 54.

Jak wynika z ryciny jednym z czynników mających wpływ na rozwój regionu jest infrastruktura. Zapewnia ona prawidłowe funkcjonowanie gospodarki jako całości oraz poszczególnych jej dziedzin. Rozwój infrastruktury transportowej służy nie tylko poprawie dostępności komunikacyjnej do głównych ośrodków na terenie województwa, ale także do terenów atrakcyjnych turystycznie, niekoniecznie łatwo zlokalizowanych. By było to

<sup>7</sup> *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13.

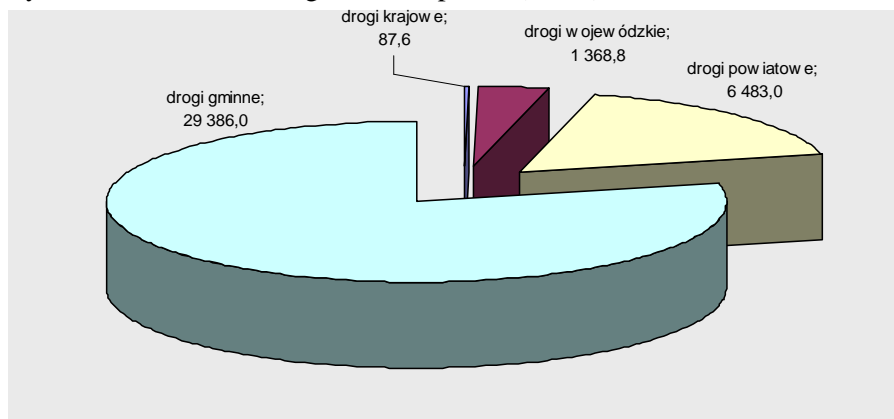
<sup>8</sup> M. Reichel, *Istota i czynniki rozwoju regionalnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia rozwoju regionalnego i zarządzania organizacjami*, pod red. J. Fudalińskiego, PWSZ, Nowy Sącz 2003, s. 7.

możliwe, ważna jest poprawa stanu technicznego dróg oraz modernizacja sieci drogowej małopolski (dróg krajowych i wojewódzkich). Jak wiadomo stan infrastruktury transportowej jest jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju czy regionu, dlatego istotne jest, by stan techniczny dróg był na jak najlepszy.

Niestety, analiza danych statystycznych (za 2008 rok) przedstawia stan infrastruktury drogowej w negatywnym świetle. Z analizy tej wynika, że 53% dróg krajowych jest w stanie dobrym, a pozostałe są w niezadowalającym albo złym – aż 23,4% wszystkich dróg. Drogi te powinny być natychmiast remontowane lub przebudowane, ponieważ ich stan w dużej mierze wpływa na poziom bezpieczeństwa oraz na rozwój gospodarczy. Wraz z poprawą stanu technicznego dróg idzie powstawanie nowych firm i miejsc pracy. Szybka i dobra sieć dróg pozwala na dostarczenie niezbędnych produktów do odbiorcy w najbardziej optymalny sposób.

W ostatnich latach ilość dróg w Małopolsce systematycznie rośnie, jednak nadal jest ona niewystarczająca. Obecnie sieć drogowa Małopolski tworzy system w pełni powiązany z układem dróg krajowych i międzynarodowych. Elementy sieci drogowej w województwie Małopolskim przedstawia ryc. 3.

Ryc. 3. Infrastruktura drogowa Małopolski (w km)



Źródło: *Województwo Małopolskie 2006*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2007, s. 265.

Drogi krajowe stanowią zaledwie 2,29% dróg Małopolski, w tym autostrady 0,22%. Drogi wojewódzkie to 3,59%, a powiatowe stanowią 16,97%. Największy udział w sieci dróg na terenie Małopolski mają drogi gminne – 76,93%.

Obecnie niekwestionowane znaczenie dla rozwoju regionalnego ma infrastruktura drogowa, która wpływa nie tylko na poprawę dróg i co za tym idzie szybsze i łatwiejsze przemieszczanie, ale także na powstawanie nowych przedsiębiorstw oraz nowych miejsc pracy. By było to możliwe, konieczne jest dobre rozwinięcie infrastruktury drogowej, tzn.

sieci dróg, którymi można dostarczyć niezbędny produkt do odbiorcy w jak najkrótszym czasie i po jak najniższych kosztach.

### **3. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej w Małopolsce**

Na finansowanie infrastruktury drogowej w Polsce przeznaczają się coraz większe środki. Zwiększające się nakłady oraz duże potrzeby inwestycyjne w tym zakresie skłaniają do wyboru optymalnego źródła finansowania oraz powiększenia puli środków na finansowanie infrastruktury drogowej. W procesie planowania inwestycji należy zwrócić uwagę na różne formy finansowania. Są to między innymi<sup>9</sup>:

- krajowe środki publiczne,
- instrumenty dostępne w ramach Unii Europejskiej,
- kredyty z międzynarodowych instytucji finansowej,
- emisje obligacji.

Wysokość krajowych środków publicznych zależy w głównej mierze od budżetu danej jednostki. Jest on ograniczony Ustawą o finansach publicznych<sup>10</sup>, która wyznacza reguły planowania budżetowego dla poszczególnych jednostek. Finansowanie inwestycji drogowych z krajowych środków publicznych dokonywane jest poprzez wpływy z podatków i parafatki oraz przychody z emisji skarbowych papierów wartościowych.

Polska posiada również możliwość finansowania rozbudowy infrastruktury drogowej za pomocą środków zagranicznych. Instrumenty dostępne w ramach UE są przydzielane na inwestycje wspierające rozwój regionalny i przyczyniające się do spójności całej Unii Europejskiej. Pozyskane środki finansowe z funduszy unijnych są bezzwrotne, jednak żeby móc je pozyskać należy spełnić wiele kryteriów oraz wprowadzić procedurę monitorującą. Środki unijne stwarzają duże możliwości dla rozwoju polskiej infrastruktury drogowej. Na lata 2007-2013 przeznaczony jest 14 mld Euro na rozbudowę i modernizację dróg. W celu realizacji projektów współfinansowanych przez środki unijne konieczny jest wkład własny beneficjenta, co niejednokrotnie staje się istotnym problemem.

Instytucje międzynarodowe, które udzielają kredytów i pożyczek na inwestycje infrastrukturalne to: Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Rozwoju Rady Europy. Zaciąganie długów w międzynarodowych instytucjach finansowych jest rozwiązaniem tańszym od długu zaciągniętego w instytucjach komercyjnych. Jednak, aby

---

<sup>9</sup> *Którędy droga. Raport o tym, jak odblokować inwestycje w Polsce*, Wydawnictwo Fundacja FOR Wardyński i Wspólnicy, Warszawa 2009, s. 34.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

pozyskać środki z międzynarodowej instytucji finansowej należy dostosować się do odpowiednich procedur, które są niezwykle skomplikowane i czasochłonne.

Finansowanie przez emisję obligacji pozwala na odroczenie terminu spłaty na długi okres czasu (do 40 lat) oraz nie wiąże się z ryzykiem zmiany warunków kredytowania. Koszt pozyskania finansowania zależy od warunków rynkowych oraz możliwości finansowych emitenta. Projekty finansowane poprzez emisję obligacji muszą oferować wykup obligacji i spłaty kuponów procentowych. W przypadku obligacji przychodowych konieczne jest wprowadzenie przyszłych opłat za korzystanie z wybudowanej infrastruktury drogowej.

W tab. 1 zostały przedstawione wady i zalety poszczególnych form finansowania infrastruktury drogowej.

Tab. 1. Formy finansowania infrastruktury drogowej

<b>Formy finansowania infrastruktury drogowej</b>	<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<b>Krajowe środki publiczne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>wysoka dostępność,</li> <li>niskie koszty dofinansowania,</li> <li>brak zobowiązania w przyszłych okresach.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ograniczonosc środków przez wpływ,</li> <li>ograniczenie wynikające z Ustawy o finansach publicznych,</li> <li>brak możliwości tworzenia kontraktów wieloletnich rozkładających wydatki w czasie.</li> </ul>
<b>Instrumenty dostępne w ramach Unii Europejskiej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>środki bezzwrotne,</li> <li>niskie koszty wykorzystania finansowania,</li> <li>wysoki poziom dofinansowania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>długa procedura pozyskania dofinansowania,</li> <li>niższe dofinansowanie dla projektów przynoszących przychody,</li> <li>konieczność uzupełnienia środków UE środkami krajowymi,</li> <li>złożone procedury monitorowania projektów,</li> <li>konieczność dopasowania harmonogramu inwestycji do okresu programowania,</li> <li>ograniczona dostępność środków.</li> </ul>
<b>Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>niskie marże,</li> <li>finansowanie dopasowane do potrzeb projektu,</li> <li>korzystanie z międzynarodowego doświadczenia instytucji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>konieczność zwrotu środków co powoduje obciążenie przyszłych dochodów jednostki publicznej,</li> <li>wysokość finansowanie ograniczona limitem zadłużenie jednostki publicznej,</li> <li>długa i skomplikowana procedura pozyskania finansowania, wymagające procedury monitorowani projektu.</li> </ul>
<b>Emisje obligacji</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>długi termin spłaty,</li> <li>możliwość pozyskania dużych środków na dofinansowanie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>konieczność zwrotu środków,</li> <li>konieczność pozyskania ratingu kredytowego, inne procedury,</li> <li>obciążenie budżetu i limit zadłużenia jednostki publicznej,</li> <li>skomplikowane procedury monitorowania.</li> </ul>

Zródło: Opracowana na podstawie, *Któredy droga. Raport o tym, jak odblokować inwestycje w Polsce*, Wydawnictwo Fundacja FOR Wardyński i wspólnicy, Warszawa 2009, s. 34.



W ostatnich latach wydatki na budowę oraz modernizację dróg w Małopolsce znacznie wzrosły. W głównej mierze spowodowane to zostało wejściem Polski do UE i korzystaniem ze środków akcesyjnych. Wysokość nakładów finansowych na rozwój dróg Małopolski przedstawia tab. 2.

Tabl. 2. Nakłady finansowe na rozwój dróg wojewódzkich Małopolski w latach 2000-2007 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subwencja ogólna	43 385	51 379	44 678	52 432	4 800	5 500	5 060	3 000
Kontrakt wojewódzki	0	4 692	19 650	16 799	6 618	4 351	4 999	0
Budżet Województwa	4 674	6 553	10 073	3 500	52 764	64 142	116409	120571
Gminy i powiaty	3 342	5 227	10 210	5 257	8 220	30 815	8 210	11 271
ZPORR	0	0	0	0	0	30 156	21 565	47 839
Inne	1 411	689	13 511	16 168	13 986	3 440	30 156	9 702
<b>Razem</b>	<b>54812</b>	<b>68 540</b>	<b>98 122</b>	<b>94 156</b>	<b>86 388</b>	<b>138 404</b>	<b>186 399</b>	<b>192 383</b>

Źródło: *Województwo Małopolskie 2007*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2008, s. 309.

Z przedstawionych danych wynika, że nakłady finansowe w latach 2000-2007 systematycznie wzrastały. W roku 2000 wynosiły 54 812 tys. zł, a w 2007 roku: 192 383 tys. zł. Nakłady finansowe wpłynęły na rozwój nowych projektów. Obecnie przygotowywane są projekty 625 km autostrad, a w fazie projektowej znajduje się 514 km dróg ekspresowych. Realizowany jest także największy program infrastrukturalny w Europie, w skład którego wchodzi ogółem 1200 zadań. Na samą infrastrukturę drogową w zakresie dróg krajowych w latach 2008-2012 zostanie wydanych 121 mld zł.

Większość tych środków, aż 68%, pochodziło ze źródeł pozabudżetowych, głównie z Krajowego Funduszu Drogowego, z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Funduszu Spójności. Na każdy kilometr z liczącej 886 km dróg z sieci dróg krajowych w Małopolsce wydano 1,02 mln zł. Prace budowlane objęły 615 km dróg, czyli 69,4% dróg krajowych w badanym województwie<sup>11</sup>.

Tabela 3 przedstawia kluczowe inwestycje realizowane w latach 2006-2011 w zakresie budowy nowych oraz przebudowy istniejących dróg w Małopolsce.

<sup>11</sup> *Województwo Małopolskie 2007*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2008, s. 310.

Tab. 3. Budowa nowych oraz przebudowa istniejących dróg – kluczowe inwestycje w latach 2006-2011

Lp.	Nazwa drogi	Trasa	Długość	Koszt realizacji	Lata realizacji
1.	A4 –budowa autostrady	Kraków – Szarów	19,9 km	1,0 mld zł	2007-2009
2.	A4 –budowa autostrady	Szarów – Brzesko	23,1 km	przed przetargiem	2009-2011
3.	A4 –budowa autostrady	Brzesko – Wierzchosławice	20,8 km	przed przetargiem	2009-2011
4.	A4 –budowa autostrady	Wierzchosławice – Krzyż	13,0 km	przed przetargiem	2009-2011
5.	S7 – budowa drogi ekspresowej	Węzeł Biezanów – węzeł Rybitwy	2,7 km	260,2 mln zł	2008-2010
6.	S7 – budowa drogi ekspresowej	węzeł Rybitwy – węzeł Igołomska - wraz z mostem przez Wisłę	4,4 km	przed przetargiem	2009-2011
7.	S7 –budowa drogi ekspresowej	obwodnica Lubnia	4,0 km	166,0 mln zł	2006-2009
8.	droga krajowa 4 – wzmocnienie nawierzchni	obwodnica Tarnowa	2 x 9,3 km	81,0 mln zł	2008-2009
9.	droga krajowa 7 jezdnia lewa – wzmocnienie nawierzchni	Kraków – Myślenice	30,0 km	278,7 mln zł	2007-2009
10.	droga krajowa 7 – wzmocnienie nawierzchni	Rabka – Chyżne	34,6 km	243,7 mln zł	2007-2009
11.	droga krajowa 94 –budowa drogi klasy GP	węzeł Radzikowskiego – Modlnica	2,4 km	232,7 mln zł	2009-2011

Źródło: Generalna Dyrekcja dróg krajowych i autostrad oddział Kraków, [www.krakow.gddkia.gov.pl](http://www.krakow.gddkia.gov.pl).

Zdecydowana większość, bo około 52% środków na realizację przedstawionych projektów będzie pochodzić z budżetu państwa, 6% z Krajowego Funduszu Drogowego, 29% z funduszy unijnych, natomiast 13% z akcyzy od paliw silnikowych.

### Zakończenie

Rozwój infrastruktury drogowej jest jednym z czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju i regionu. Dobry stan techniczny dróg zapewnia prawidłowe funkcjonowanie gospodarki jako całości oraz poszczególnych jej dziedzin.

Konieczność szybkiej rozbudowy dróg wymaga zastosowania nowoczesnych metod finansowania oraz zarządzania projektami. Środki budżetowe oraz fundusze unijne to główne źródła finansowania rozwoju infrastruktury drogowej w Małopolsce. Rozwój ten mógłby być szybszy, gdyby inne źródła finansowania były szerzej wykorzystane. Do źródeł tych należą kredyty od międzynarodowych instytucji finansowych oraz emisje obligacji. Ważnym elementem jest także dostosowanie sposobu finansowania do charakterystyki realizowanego projektu.

Aby Polska mogła wykorzystać wszystkie środki unijne przeznaczone na rozwój infrastruktury drogowej na lata 2007-2013, konieczne jest również zgromadzenie odpowiedniej ilości środków krajowych.

Wydatki na finansowanie infrastruktury drogowej w Małopolsce w ostatnich latach systematycznie wzrastały. W głównej mierze spowodowane to zostało wejściem Polski do Unii Europejskiej. W wyniku zwiększających się wydatków ilość dróg w Małopolsce na przestrzeni ostatnich lat również znacząco się zwiększyła, jednak wciąż jest ona niewystarczająca.

### **Streszczenie**

W artykule podjęto rozważania na temat znaczenia infrastruktury drogowej dla rozwoju regionu. Brak właściwej infrastruktury drogowej może stać się poważną barierą dla rozwoju gospodarczego i społecznego regionu. Duże potrzeby inwestycyjne w tym zakresie oraz zwiększające się nakłady sprawiają, że w Polsce na rozwój infrastruktury drogowej przeznaczają się coraz większe środki finansowe. W procesie planowania inwestycji należy zwrócić uwagę na wybór optymalnego źródła finansowania.

Wykorzystanie różnych źródeł finansowania rozwoju infrastruktury drogowej w Małopolsce, głównie wykorzystanie środków z funduszy unijnych, spowodowało znaczące zwiększenie ilości dróg oraz przebudowę dróg już istniejących. Plany na przyszłość wskazują, że wynikiem znaczących środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury będzie realizacja wielu kluczowych inwestycji w zakresie rozbudowy sieci dróg w Małopolsce.

### **Summary**

The article considers the subject of road infrastructure importance for regional development. The lack of proper road infrastructure may become a serious hindrance for the economic and social development of the region. Large investment needs in this area as well as increasing expenditures are the reason for increasingly more financial means being allocated in road infrastructure development. A lot of attention should be paid in the process of investment planning to the choice of the optimal financing source.

Using various sources in financing road infrastructure development in the Małopolska region, and predominantly using the EU funds, resulted in substantial increase in the number of roads built and brought about re-development of the already existing ones. Plans for the future indicate that significant means being allocated into infrastructure development will result in the accomplishment of many key investments in road network extension of the Małopolska region.

### **Bibliografia**

- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005.
- Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, pod red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003.

- Którędy droga. Raport o tym, jak odblokować inwestycje w Polsce*, Wydawnictwo Fundacja FOR Wardyński i wspólnicy, Warszawa 2009.
- Leśniak J., Szewczyk H., *Sądeckie drogi wczoraj, dziś, jutro*, Wydawnictwo Sądecka Fundacja-Starostwo Nowosądeckie, Nowy Sącz 2008.
- Nowa encyklopedia powszechna*, pod red. B. Petrozolin-Skowrońskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1999.
- Reichel M., *Istota i czynniki rozwoju regionalnego [w:] Wybrane zagadnienia rozwoju regionalnego i zarządzania organizacjami*, pod red. Fudalińskiego J., Wydawnictwo PWSZ, Nowy Sącz 2003.
- Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, pod red. J. Kaja, K. Piech, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
- Rozwój Regionalny w Małopolsce*, nr 1-2/10-11/2006, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Kraków 2006.
- Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2001.
- Transport*, pod red. W. Rydzikowskiego, K. Wojewódzkiej-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Truskolaski T., *Transport a dynamika wzrostu gospodarczego w południowo-wschodnich krajach bałtyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białymstoku 2006.
- Województwo Małopolskie 2006*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2007.
- Województwo Małopolskie 2007*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2008.

**Piotr LITYŃSKI**

## **WYKORZYSTANIE WYNIKÓW EWALUACJI PROGRAMÓW PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE MAŁOPOLSKIEGO REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO (MROP)**

### **Uwagi wprowadzające**

Ewaluacja jest dziedziną, która zyskuje na znaczeniu, rozwija nowe podejścia i metody badań oraz zapewnia sobie wpływ na działania podejmowane w polityce publicznej. W ostatnich latach liczba realizowanych ewaluacji w Polsce systematycznie rośnie i przybiera coraz bardziej zinstytucjonalizowaną formę. Obserwując szybką ewolucję tej młodej dziedziny należy wyeksponować jej rolę, którą ma pełnić. Chodzi o dostarczenie wsparcia organizacjom oraz jednostkom w osiąganiu ich celów, budowanie strategii rozwoju i alokacji zasobów. Nie mniej ważną rolą jest dostarczenie informacji obywatelom na temat skuteczności, efektywności oraz oddziaływania polityki i programów publicznych.

Niniejszy artykuł porusza kwestie związane z wykorzystaniem wyników badań ewaluacyjnych w odniesieniu do regionalnych programów rozwoju.

Koniecznej refleksji wymaga również zdefiniowanie pojęcia ewaluacji. W odniesieniu do kwestii związanych z programowaniem rozwoju regionalnego pojęcie ewaluacji stosowane jest w Polsce zamiennie ze słowem ocena. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>1</sup>, występuje na ogół termin ocena, a zobowiązanie do podejmowania działań ewaluacyjnych zostało wpisane jedynie raz w realizację programów operacyjnych<sup>2</sup>. Ewaluacja jest natomiast pojęciem powszechnym w odniesieniu do działań finansowanych z funduszy Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Niemniej jednak Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>4</sup> posługuje się terminem ocena, natomiast w wytycznych odwołujących się do zapisów tegoż

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 r., Nr 227, poz. 1658; z 2007 r., Nr 140, poz. 984).

<sup>2</sup> Ibidem, art. 26, ust. 1, pkt. 12. Ponadto, np.: w wytycznych nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013, s. 3 można odnaleźć zapis, że „Działając na podstawie art. 35 ust. 3 pkt. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister Rozwoju Regionalnego wydaje „Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013...”, podczas gdy przywoływany artykuł w tym punkcie posługuje się sformułowaniem „...sposobu oceny programów operacyjnych”.

<sup>3</sup> Dokumenty robocze Komisji Europejskiej dot. okresu programowania 2007-2013 posługują się pojęciem ewaluacja.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

rozporządzenia operuje się terminem ewaluacja. Nie ma zatem spójności terminologicznej w tym zakresie.

W okresie planistycznym 2007-2013 ewaluację określa się jako osąd (ocenę) wartości interwencji publicznej dokonanej przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii<sup>5</sup>. Przyjąć można, że ewaluacja to przedsięwzięcie zmierzające do określenia w oparciu o właściwie zgromadzone i przetworzone informacje, w jakim stopniu program rozwoju spełnia ustalone kryteria i osiąga cele w nim zawarte, oraz jakie są relacje pomiędzy nakładami, działaniami i wynikami tego rozwiązania<sup>6</sup>.

Ewaluacja jest badaniem społeczno-ekonomicznym oceniającym jakość i wartość programów publicznych. Istotnym jest, że w procesie ewaluacji stosuje się naukowe podejście poparte danymi oraz przestrzeganiem rygoru badawczego wynikającego z kanonu badań nauk społecznych (niezależnie od jakościowej czy ilościowej orientacji badania czy łączenia metod badawczych)<sup>7</sup>. Kolejnym elementem jest to, iż badanie ewaluacyjne obejmuje ocenę zarówno procesów działania programu, jak i jego efektów<sup>8</sup>. Ewaluacją nie jest natomiast<sup>9</sup>:

- 1) Ocena – gdyż rekomendacje i wnioski uzyskane w wyniku procesu ewaluacji nie są oparte na subiektywnej ocenie lub opinii (tak może być w przypadku oceny), ale są formułowane w oparciu o określone kryteria. Ponadto, użycie angielskiego słowa ewaluacja jest bardziej wskazane, ponieważ jest to proces, a ocena jest tylko jednym z elementów tego procesu;
- 2) Monitoring – gdyż wykracza poza okres trwania programu. Monitoring jest procesem ciągłym, ewaluacja natomiast realizowana jest w określonych fragmentach czasu. Ponadto monitoring prowadzony jest przez podmioty zarządzające programem, a ewaluacja na ogół przez ewaluatorów zewnętrznych;
- 3) Kontrola – gdyż kontrola ma na celu porównanie stanu istniejącego ze stanem postulowanym z punktu widzenia przepisów prawa (legalności), ustalenie nieprawidłowości

---

<sup>5</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013. Wytoczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 4.

<sup>6</sup> J. Górniak, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, pod red. S. Mazura, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s. 11.

<sup>7</sup> L. Langbein, C.L. Felbinger, *Public Program Evaluation. A Statistical Guide*, M.E. Shape, New York-London 2006, s. 35.

<sup>8</sup> R.D. Bingham, C.L. Felbinger, *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*, Seven Bridges Press, New York-London 2002, s. 3.

<sup>9</sup> B. Turowski, M. Zawicki, *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja funduszy...*, s. 29.

i opracowanie wyników w formie wniosków i zaleceń. Kontrola jest na ogół wykonywana przez przedstawicieli instytucji dostarczającej środki i może mieć konsekwencje represyjne (w przeciwieństwie do ewaluacji). Celem ewaluacji jest przede wszystkim poprawa skuteczności i efektywności planowanej interwencji;

4) Audyt – sprawdzającym wiarygodność danych (zwykle finansowych) zawartych w dokumentach, związanych z realizowanym projektem z punktu widzenia zgodności z przepisami prawnymi czy finansowymi. W odróżnieniu od audytu wyniki ewaluacji nie mają żadnej prawnie siły dyscyplinującej.

## 1. Funkcje i kryteria ewaluacji

Podstawową rolą ewaluacji jest podnoszenie jakości i skuteczności programów publicznych. Realizację tak ujętych zadań opisują liczne funkcje ewaluacji wskazywane w literaturze przedmiotu. Zastanawiając się nad rolą ewaluacji w procesie programowania rozwoju regionalnego, napotkać można na różne uporządkowania funkcji ewaluacji, niemniej dominującymi w literaturze są funkcje<sup>10</sup>: formatywna, konkluzyjna i poznawcza.

Podstawowym celem funkcji formatywnej jest dążenie do ulepszania programu. Ewaluacja pełni ją wtedy, kiedy badanie towarzyszy realizacji danego programu, lokalizuje jego obszary, które wymagają poprawy, uzasadnia potrzebę dokonania poprawek, a także wskazuje ich kierunek. Winna być prowadzona w takim momencie, by w razie potrzeby znalazł się jeszcze czas na dokonanie zmian<sup>11</sup>. Usprawnienie programu oznacza zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla danej interwencji poprzez zweryfikowanie jego spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów<sup>12</sup>. Ponadto, w ramach tej funkcji, ewaluacja stara się minimalizować negatywne efekty uboczne zarządzania<sup>13</sup>, a przez to poprawiać procedury i proces wdrażania programu.

Funkcja konkluzyjna ewaluacji koncentruje się na ocenie rezultatów i skutków programów. Odnosi się ona do całościowego jego oddziaływania; zajmuje się zarówno określeniem stopnia osiągnięcia zakładanych celów, jak również innymi możliwymi do

---

<sup>10</sup> Por. D. Nevo, *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej. Analityczny przegląd literatury*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, pod red. L. Korporowicza, Oficyna naukowa, Warszawa 1997, s. 53-54; J. Górniak, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] *Ewaluacja funduszy...*, s. 16-23; K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 9-11; J. Bachtler, *Quo erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7), s. 42-48.

<sup>11</sup> C. Robinson, *Projektowanie ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja w edukacji...*, s. 156.

<sup>12</sup> K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne*, pod red. A. Haber, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005, s. 20.

<sup>13</sup> Szerzej na temat negatywnych skutków zob.: K. Olejniczak, *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4(22), s. 38.

wykrycia konsekwencjami. Winna również oddziaływać na przyszłe programy w fazie ich tworzenia. Oceny formułowane w wyniku ewaluacji nie są bowiem ani wyłącznie pozytywne, ani całkowicie negatywne i zwykle dostarczają ważnych wniosków dla zmian w kolejnych okresach programowania, jak również kolejnych programach<sup>14</sup>.

Funkcja poznawcza ewaluacji sprowadza się do opisu mechanizmu podjętej w programie rozwoju interwencji. Funkcja ta wskazuje związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy podejmowanymi interwencjami, a efektami społecznymi, oraz ocenia ich wpływ na określoną społeczność, czy też obszar. Wskazuje również użyteczność interwencji w rozwiązywaniu istniejących problemów. Ustalenie związków przyczynowo-skutkowych w programach rozwoju jest trudne ze względu na złożoność procesów społecznych i problemy z kontrolowaniem wpływu szeregu czynników na uzyskane wyniki. Po to, by ewaluacja mogła dobrze realizować swoją funkcję poznawczą, niezbędne jest jej oparcie na wiedzy i doświadczeniu w zakresie powiązania działań z wynikami oraz na potrzebie wglądu jakościowego w procesy związane z realizacją programów rozwoju. Istota omawianej funkcji – gromadzenie wiedzy przydatnej w doskonaleniu procesu zarządzania i programowania rozwoju – determinowana jest przez konieczność wdrażania działań na rzecz administracji publicznej, w tym<sup>15</sup>: gromadzenie, analizowanie i synteza wiedzy zawartej w ewaluacjach pokrewnych oraz weryfikacja jakości przeprowadzonych ewaluacji.

Warto zwrócić uwagę, że określone funkcje w praktyce mogą być realizowane równocześnie, tym samym wspomagając się wzajemnie i dając możliwość doskonalenia procesu programowania. Ponadto, warunkują dobór zestawu kryteriów oceny programu<sup>16</sup>. Mając na uwadze funkcje formatywną i konkluzywną, które mają charakter instrumentalny, zakłada się decyzyjne wykorzystanie ich wyników. Ewaluacje te koncentrują się na wynikach ilościowych, implikując zatem stosowanie kryterium skuteczności. Natomiast w przypadku funkcji poznawczej nacisk położony jest na kryteria oceny, z których wynikają pytania skoncentrowane na relacji pomiędzy działaniami, a uzyskanymi efektami rzeczowymi (pytania przyczynowo-skutkowe) lub pytania predyktywne (przewidywania efektów rzeczowych z uwzględnieniem systemu i kontekstu wdrażania). Dla wypełnienia funkcji poznawczej ważnym jest również kryterium trafności. W tym ujęciu proces badania ewaluacyjnego ukierunkowany jest na empiryczną weryfikację przyjętych w trakcie programowania założeń.

---

<sup>14</sup> C. Robson, *Projektowanie ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja w edukacji...*, s. 156.

<sup>15</sup> Szerzej na temat metaewaluacji zob. J. Górniak, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] *Ewaluacja funduszy...*, s. 21-22.

<sup>16</sup> Dobór kryteriów ewaluacji poza jej funkcjami uwarunkowany jest i przez moment i zakres badania oraz paradygmat badawczy. Szerzej na temat doboru kryteriów zob. M. Szałaj, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne...*, s. 64-69.



Jak podkreślano w przytoczonej definicji, ewaluacja jest przedsięwzięciem określającym w jakim stopniu program spełnia ustalone kryteria. Mają one charakter wartościujący, umożliwiając wskazanie najistotniejszych elementów programu, jego celów i efektów. Zestaw głównych kryteriów ewaluacyjnych programów obejmuje<sup>17</sup>: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność i trwałość.

Trafność (odpowiedniość, adekwatność). Kryterium to dotyczy konstrukcji programu, jego celów i możliwości ich osiągnięcia przy pomocy realizowanych działań. Po zrealizowaniu programu pozwala jeszcze raz spojrzeć na jego logikę, a zwłaszcza precyzję, wymierność, realność i osiągalność celów przy założonych metodach działania i zaangażowanych zasobach. Ocena trafności wymaga również analizy przyjętych w programie wskaźników monitorowania<sup>18</sup>. Poczynione ustalenia w wyniku zastosowania tego kryterium mogą skutkować podjęciem decyzji o kontynuowaniu programu w obecnie realizowanym kształcie, ale również skutkować jego modyfikacją lub całkowitym wstrzymaniem. Kryterium to znajduje zastosowanie w odniesieniu do ewaluacji ex-ante, mid-term oraz on-going i ad-hoc.

Skuteczność. Kryterium to pozwala ocenić to, co zostało zrobione, z tym, co pierwotnie planowano, czyli czy cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Przy wykorzystaniu tego kryterium możliwe jest określenie skuteczności mechanizmów zastosowanych w fazie implementacji<sup>19</sup>. Zatem, ważne jest wskazanie związków pomiędzy konstrukcją działań, a powodzeniami i niepowodzeniami w zakresie planowanych rezultatów i wpływu interwencji. Udana analiza programu jest jednym z kluczowych czynników decydujących o przydatności ewaluacji i jej wpływie na przyszłe programy. Skuteczność jest kryterium, które obecne jest we wszystkich rodzajach badań ewaluacyjnych (ex-ante, mid-term, on-going, ex-post, ad-hoc).

Efektywność (wydajność). Kryterium to porównuje zasoby zaangażowane przy realizacji programu z rzeczywistymi osiągnięciami programu. Analiza efektywności obejmuje także swym zasięgiem system zarządzania programem pod kątem jego wpływu na osiągnięcie zakładanych celów. Kryterium to znajduje zastosowanie przy porównywaniu ewaluowanego

---

<sup>17</sup> 2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, projekt z dnia 7 lipca 2005 r., s. 7.

<sup>18</sup> J. Górniak, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] *Ewaluacja funduszy...*, s. 23-24.

<sup>19</sup> T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2002, s. 42.

programu z alternatywnymi na podobnym obszarze<sup>20</sup>. Podobnie jak kryterium skuteczności, efektywność znajduje zastosowanie w każdego rodzaju ewaluacji.

Użyteczność (oddziaływanie, wpływ). To konsekwencje wdrożenia programu: krótko- i długoterminowe, bezpośrednie i pośrednie, pozytywne i negatywne, przewidziane i nieprzewidziane. Kryterium użyteczności analizuje szerszy kontekst interwencji – o charakterze: gospodarczym, społecznym, politycznym, technicznym i środowiskowym; w relacji do wszystkich stron objętych interwencją<sup>21</sup>. Pozwala przy tym ocenić, do jakiego stopnia oddziaływanie programu odpowiada potrzebom grupy docelowej i czy zmiany wywołane realizacją programu są dla niej korzystne. Kryterium użyteczności akcentowane jest głównie w ewaluacji ex-post, ale również – częściowo – w badaniach on-going i ad-hoc.

Trwałość (perspektywiczność). Kryterium to pozwala ocenić, czy rezultaty osiągnięte w ramach programu mogą trwać po jego zakończeniu. Ma ono zastosowanie przy ocenie wartości programu w kategoriach jego użyteczności w dłuższej perspektywie czasowej<sup>22</sup>. Podczas, gdy poprzednie kryteria odnosiły się do określonych interwencji, ocena trwałości dotyczy efektów szerszego procesu rozwoju w długim okresie czasu na poziomie sektora, regionu, czy też kraju. Kryterium trwałości obecne jest przede wszystkim w ewaluacji ex-post.

## 2. Wykorzystanie wyników badań ewaluacyjnych

Jednym z większych wyzwań ewaluacji pozostaje, oprócz analizy danych oraz sformułowania na ich podstawie wniosków i rekomendacji, także ich wykorzystanie, szczególnie w procesie programowania rozwoju regionalnego (wspomaganie procesu definiowania założeń interwencji, a zwłaszcza jej priorytetów i celów). Wykorzystanie ewaluacji jest określeniem stosowanym w literaturze przedmiotu na badanie rzeczywistej roli, jaką odgrywa ewaluacja (inaczej ujmując – wypełniania funkcji w praktyce)<sup>23</sup>. Wykorzystanie rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych możliwe jest w czterech wymiarach, tj.<sup>24</sup>: instrumentalnym, koncepcyjnym, symbolicznym oraz zorientowanym na proces.

Instrumentalny sposób wykorzystania ewaluacji to proste do udokumentowania przełożenie wniosków z ewaluacji na działania odbiorców badania<sup>25</sup>. Znajduje zastosowanie

---

<sup>20</sup> *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003, s. 38.

<sup>21</sup> B. Turowski, M. Zawicki, *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja funduszy...*, s. 33.

<sup>22</sup> *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne..., s. 39.

<sup>23</sup> M. Scriven, *Evaluation Thesaurus*, 4<sup>th</sup> edition, Newbury Park: Sage 1991, s. 369.

<sup>24</sup> A Balthazar, S. Riedel, *Learning from evaluation. Effects of the evaluation of the Swiss Energy 2000 Programme*, Evaluation 2000, nr 6(3), s. 245-260.

<sup>25</sup> K. Olejniczak, *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4(22), s. 41.

w przypadku konieczności podjęcia konkretnych decyzji lub rozwiązania jakiegoś problemu przez organizację wdrażającą program rozwoju. Bezpośrednie zastosowanie się do rekomendacji powoduje, iż ewaluacja staje się wyznacznikiem kierunku, w którym powinno podążać zarządzanie lub wdrażanie programu. Instrumentalne wykorzystanie ewaluacji charakterystyczne jest dla jej funkcji formatywnej.

Koncepcyjny wymiar wykorzystania ewaluacji odnosi się do zmiany sposobu myślenia odbiorcy ewaluacji o istocie realizowanego programu, czy procesów społecznych. Występuje w przypadku badań łączących w sobie funkcję konkluzywną oraz formatywną.

Ewaluacje wykorzystywane są w sposób symboliczny, wówczas gdy jej wyniki traktowane są jako potwierdzenie słuszności podjętych decyzji i kierunków działania, natomiast mniejsze znaczenie przywiązuje się do wykorzystania rekomendacji do doskonalenia procesu programowania i samego programu.

Czwarta kategoria to wykorzystanie ewaluacji zorientowane na proces, w którym szczególną rolę odgrywa rozwijanie zdolności organizacji zarządzającej programem do uczenia się<sup>26</sup>.

Komplementarną osią analizy wykorzystania ewaluacji jest ukierunkowanie przekazu w zależności od jej użytkowników. W procesie programowania rozwoju regionalnego wyniki ewaluacji mogą być interesujące dla osób decydujących o głównych kierunkach polityki regionalnej (zarówno inter- jak i intraregionalnej), osób odpowiedzialnych za operacyjną stronę interwencji, beneficjentów programu oraz wszystkich innych uczestników życia publicznego, którzy zainteresowani są realizacją programu rozwoju. Zatem, optymalizacja wykorzystania ewaluacji wiąże się z rozpoznaniem potrzeb informacyjnych jej użytkowników. Wspomniane potrzeby będą się różnić, zależnie od tego, czy ewaluacja została przeprowadzona w celu usprawnienia zarządzania, dla przyczyn odpowiedzialności, czy w celu wsparcia alokacji zasobów budżetowych<sup>27</sup>.

Mając na uwadze proces programowania, ewaluacja podejmowana jest w pierwszej kolejności w celu usprawnienia zarządzania oraz realizacji działań. Na poziomie UE wymóg wdrożenia systemu ewaluacji podyktowany został potrzebą rozsądnego i efektywnego zarządzania działaniami Komisji Europejskiej. Ewaluacja stosowana w systemie wdrażania funduszy strukturalnych uznawana jest za wartościowe narzędzie programowania,

---

<sup>26</sup> A. Sternik, *Funkcja autoedukacyjna ewaluacji w rozwoju organizacji. Analiza rozwiązań międzynarodowych*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne...*, s. 79.

<sup>27</sup> *Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej: Przewodnik Ewaluacja w połowie okresu i ex-post*, XIX/02 – Synthèse budgétaire et évaluation, Dyrekcja Generalna XIX – Budżet, Komisja Europejska, styczeń 1997, s. 11.

umożliwiająca: określenie silnych i słabych stron, przygotowanie programów naprawy, właściwe funkcjonowanie różnych elementów programu i dopasowanie się do reakcji odbiorców, personelu i innych osób, których dotyczy program<sup>28</sup>. Zatem podmioty zaangażowane w zarządzanie programem powinny wiedzieć, jakie są jego cechy pozytywne i negatywne. Może to doprowadzić podmioty odpowiedzialne za zarządzanie programem i podejmowanie decyzji do powtórnego przemyślenia problemów, które leżą u podłoża programu. Tak więc ewaluacja, której zadaniem jest usprawnienie zarządzania programem powinna być opracowana z myślą o odbiorcach głównie posiadających specjalistyczną wiedzę. W takim przypadku możliwym staje się poczynienie pewnych skrótów i zawarcie bardziej technicznych kwestii niż w większości raportów ewaluacyjnych. Niemniej jednak należy ująć w raporcie streszczenie o charakterze nietechnicznym, sformułowane w bardziej opisowy sposób, by było dostępne dla użytkowników, którzy nie są bezpośrednio zaangażowani w proces zarządzania programem i którym brakować może specjalistycznej wiedzy.

Ewaluacja przeprowadzona dla przyczyn odpowiedzialności zazwyczaj będzie miała szerszy i bardziej różnorodny krąg użytkowników. Przeprowadzeniem ewaluacji zainteresowani są zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy programu rozwoju, a także pozostali obywatele, niezaangażowani w proces programowania. W tym przypadku wykorzystanie wyników ewaluacji koncentruje się najczęściej na rozpoznaniu oddziaływaniu programu (stopniu, w jakim przyczynia się on do osiągnięcia zakładanych efektów) oraz na relacji jego efektów do kosztów, co ma na celu poprawę przejrzystości<sup>29</sup>. Instytucje publiczne realizując określony program rozwoju muszą rozliczać się z ponoszonych wydatków, dlatego zwiększanie przejrzystości powoduje konieczność rozwoju systemów ewaluacji. W tym kontekście ewaluacja może potencjalnie rozszerzyć proces demokratyzacji programowania poprzez zaangażowanie obywateli w ocenę określonych opcji i wyrabianie przez nich opinii o przyczynie sukcesów lub porażek prowadzonych działań. Z uwagi na to, że zarządzanie rozwojem regionalnym angażuje organizacje regionalne jak i lokalne, ewaluacja (w pewnym stopniu) stała się jedną z metod, za pomocą której realizowana jest zasada partnerstwa społecznego.

Wykorzystanie ewaluacji biorące za cel wsparcie zasobów budżetowych jest ściśle związane z kwestią odpowiedzialności. Ograniczenia budżetowe oraz zagadnienia odpowiedzialności i przejrzystości w konsekwencji skutkują przesuwaniem środków

---

<sup>28</sup> J. Bachtler, *Quo Erat Demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7), s. 46.

<sup>29</sup> *Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej...*, s. 12.

z projektów i programów nieefektywnych i nieskutecznych do bardziej skutecznych i lepiej odpowiadających strategicznym celom programu.

Ponadto, w przypadku wykorzystania badań ewaluacyjnych istotna jest perspektywa czasowa. Rezultaty tego badania mogą nastąpić bezpośrednio po zakończeniu ewaluacji i wpływać na dany program lub też pojawiać się z czasem – oddziałując na kolejne fazy procesu programowania i kolejne edycje programu<sup>30</sup>. Zatem poszczególne rodzaje ewaluacji determinują możliwości wykorzystania ich wyników w procesie programowania. Mając to na uwadze można wskazać, iż celem ewaluacji *ex-ante* jest dostarczenie ładunku informacji technicznych, które sprawią, że program rozwoju będzie bardziej przejrzysty, tym samym podnosząc jego jakość. Informacje te powinny być dostarczane na poszczególnych etapach procesu programowania. W momencie, gdy projekt programu będzie gotowy do uchwalenia, powinien powstać raport z ewaluacji, który uwzględni wszystkie etapy ewaluacji. W dokumencie takim winny zostać zawarte charakterystyki określające, w jakim stopniu wcześniejsze rekomendacje zostały uwzględnione w procesie programowania oraz w samym programie. Dodatkowo sam program powinien zawierać rozdział krótko opisujący proces ewaluacji *ex-ante*, główne wnioski i stopień, w jakim rekomendacje zostały uwzględnione w programie. Z kolei ewaluacja okresowa silnie oddziałuje na proces zarządzania programem rozwoju. Odpowiednio zintegrowana z cyklem zarządzania programem zapewnia możliwość reakcji na pojawiające się problemy. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku powiązanie wyników monitoringu z decyzją uruchomienia ewaluacji. Dane z monitoringu są kluczowe w ocenie, czy i w jakim stopniu program nie spełnia celów. Odchylenia od zakładanych początkowo celów powinny być sygnałem rozpoczęcia ewaluacji, a jej wyniki w konsekwencji mogą być wykorzystane w bieżącym lub kolejnym procesie programowania w postaci bądź to aktualizacji programu rozwoju, bądź zmiany strategii myślenia. Natomiast wykorzystanie ewaluacji *ex-post* ma charakter głównie koncepcyjny, dając podstawy myślenia strategicznego, umożliwiającego gromadzenie dowodów na temat: słuszności określonych koncepcji programowych, myślenia o rozwoju regionalnym, zasobach ludzkich i gospodarce w perspektywie wieloletniej. Jest to wynikiem konkluzji tej ewaluacji, które winny być uwzględniane podczas tworzenia analogicznych programów w przyszłości. Chodzi tu szczególnie o identyfikację czynników, które przyczyniły się do sukcesu lub niepowodzenia programu. W rzeczywistości ewaluacja *ex-post* rzadko dostarcza technicznych rekomendacji, koncentrując się na ewentualnej zmianie paradygmatu interwencji.

---

<sup>30</sup> K. Olejniczak, *op. cit.*, s. 41.

### **3. Analiza ewaluacji Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego**

Analizie poddana zostanie ewaluacja ex-ante Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (MRPO).

Metodologia niniejszego badania obejmuje cztery obszary analiz. W pierwszej kolejności MRPO przeanalizowany zostanie pod kątem poruszanych w nim aspektów odnoszących się do ewaluacji. Kolejnym etapem będzie prezentacja procesu i metodologii ewaluacji projektu programu. W dalszej kolejności przedstawione zostaną wnioski i rekomendacje ewaluacyjne w odniesieniu do analizowanego programu. Czwarty obszar badań to analiza uwzględnienia wyników ewaluacji projektu programu w ostatecznej wersji MRPO.

#### **3.1. Plany i rola ewaluacji obecna w MRPO**

Ewaluacja MRPO obejmuje cztery następujące fazy:

- 1) Ewaluację ex-ante, przed wdrażaniem programu, mającą na celu optymalizację alokacji środków budżetowych programów operacyjnych oraz poprawę jakości programowania.
- 2) Ewaluację bieżącą (on-going), w trakcie obowiązywania programu, połączoną z monitorowaniem programu, która stanowi uzasadnianie propozycji przesunięć środków w ramach osi priorytetowych i pomiędzy nimi oraz podziału rezerw związanych ze skutecznością i efektywnością wykorzystania środków UE;
- 3) Ewaluację ad-hoc, którą można przeprowadzić w przypadku, gdy monitorowanie programu wykaże znaczące odejście od celów początkowo ustalonych i w przypadku, gdy przedstawiane są propozycje rewizji programu;
- 4) Ewaluację ex-post, po zakończeniu realizacji programu, która określi efektywność wdrażania programu i będzie przeprowadzona na zlecenie Komisji Europejskiej we współpracy z Instytucją Zarządzającą przez niezależnych ekspertów, obejmując wykorzystanie środków, skuteczność i wydajność pomocy oraz jej oddziaływanie.

Ponadto, ewaluacja MRPO obejmuje dwa rodzaje oceny:

- 1) Ewaluacja strategiczna ma służyć ocenie osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych oraz realizacji polityki wspólnotowej i krajowej. W ramach zarządzania i wdrażania MRPO ewaluacjom strategicznym poddane zostaną dwa główne obszary programu, tzn. budowanie i wzmacnianie potencjałów Małopolski

decydujących o konkurencyjności regionu oraz zapewnienie warunków rozwoju porównywalnych dla całego regionu.

2) Ewaluacja operacyjna polegać będzie na ocenie stopnia realizacji programu, jego priorytetów i ważniejszych projektów. Z jednej strony osiągnięte to zostanie poprzez badanie rezultatów i oddziaływania podjętych interwencji, z drugiej strony natomiast poprzez analizę skuteczności i efektywności systemu zarządzania i wdrażania oraz analizę narzędzi monitoringu.

Zadania z zakresu ewaluacji realizowane będą przez Instytucję Zarządzającą oraz niezależnych zewnętrznych ekspertów. W zakresie ewaluacji przewidziana jest także współpraca z Instytucją Koordynującą, zwłaszcza w obszarze analiz porównawczych.

### **3.2. Proces i metodologia ewaluacji projektu programu**

Ewaluacja MRPO przeprowadzono w przekroju pięciu następujących zadań głównych:

- 1) Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu,
- 2) Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej programu operacyjnego,
- 3) Ocena spójności zewnętrznej części projekcyjnej programu z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi,
- 4) Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania,
- 5) Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego.

*Zadanie 1. Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu.*

Celem tego zadania było dokonanie analizy części diagnozującej program, głównie pod kątem trafności identyfikacji problemów oraz jakości opisów stwarzających podstawę formułowania celów rozwoju oraz zakresu interwencji. Analiza kontekstu społeczno-gospodarczego dokonanej w programie operacyjnym okazała się niezbędna, by określić zróżnicowania rozwojowe i na tej podstawie dokonać właściwego wyboru celów rozwoju i priorytetów planowanej w ramach programu operacyjnego interwencji. Zadanie ewaluatora polegało w tym względzie na weryfikacji dokonanej przez region analizy pod kątem poprawności i trafności zidentyfikowanych wyzwań, potrzeb i problemów rozwojowych, w tym specyficznych problemów wynikających z charakterystyki terytorialnej danego regionu.

*Zadanie 2. Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej programu operacyjnego.*

Celem tej części analizy była ocena zasadności zaproponowanych rozwiązań w odniesieniu do celów rozwoju (priorytetów) i zakresu interwencji w kontekście ich trafności, skuteczności i efektywności oraz zachowania równowagi pomiędzy tymi interwencjami, które promują wzrost gospodarczy, a tymi dotyczącymi spójności społecznej i przestrzennej oraz trwałości w długim okresie.

*Zadanie 3. Ocena spójności zewnętrznej części projekcyjnej programu z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi.*

Badanie spójności zewnętrznej MRPO zmierzało w kierunku oceny rodzaju i siły związków Programu – jego części diagnostycznej i projekcyjnej – z ważnymi unijnymi, krajowymi i wojewódzkimi politykami i będącymi ich odwzorowaniem, dokumentami programowymi. Badanie oparte było głównie na analizie dokumentów planistyczno-strategicznych na wyżej wymienionych poziomach programowania. Branymi pod uwagę strategiami i dokumentami, ważnymi w regulacji procesów rozwoju w perspektywie po 2007 roku są w pierwszej kolejności:

W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:

- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty.

W odniesieniu do poziomu krajowego:

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,
- Strategia Rozwoju Kraju,
- Programy i polityki ochrony środowiska w skali kraju.

W odniesieniu do poziomu regionalnego:

- Strategia rozwoju województwa.

*Zadanie 4. Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania.*

Celem analizy było zweryfikowanie zasadności zaproponowanych w programie operacyjnym wskaźników oraz szansy osiągnięcia ich wartości docelowych. Ocena doboru proponowanych w MRPO wskaźników kwantyfikujących priorytety została dokonana z punktu widzenia:

- kwantyfikowalności zamierzeń MRPO ze względu na dziedzinę oddziaływania,
- kompletność wskaźników w kontekście przedmiotowym, czyli względem składników MRPO,



- kompletność wskaźników w kontekście metodycznym, czyli względem kryteriów oceny realizacji MRPO: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności,
- trafności przyjętych wskaźników,
- możliwości technicznych, dokładności i częstotliwości pomiaru,
- zgodności wskaźników ze wskaźnikami przyjętymi w najważniejszych dokumentach strategicznych poziomu wspólnotowego, krajowego i regionalnego (cele lizbońskie, cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Strategiczne Wsparcie Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Województwa, strategię sektorowe)
- Spójności wskaźników o obrębie MRPO,
- Realności zakładanych w MRPO wartości docelowych.

*Zadanie 5. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego.*

Ogólny zakres ewaluacji systemu wdrażania MRPO zawierało następujące zagadnienia:

- struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
- zasoby materialne i niematerialne systemu,
- system oceny i wyboru projektów,
- wspólnotowa wartość dodana (partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym).

W odniesieniu do przebiegu realizowanych prac nad ewaluacją przyjęta została zasada, iż każde zadanie ewaluacji jest wstępnie przygotowywane przez dwóch zewnętrznych ekspertów. Następnie wyniki oceny prezentowane są w formie warsztatowej na forum całego Zespołu realizacji ewaluacji. W trakcie dyskusji panelowej uściślano były oceny i ewentualnie także sformułowane postulaty dotyczące pogłębienia analizy.

Ważnym elementem procesu ewaluacji były konsultacje z Zespołami Programującymi w Województwie Małopolskim.

### **3.3. Wnioski i rekomendacje ewaluacyjne**

Ewaluacja ex-ante projektu MRPO wskazała na następujące wnioski i rekomendacje:

- 1) Część diagnostyczna w ogólnej ocenie spełniała swą funkcję, tzn. dostarczała uzasadnienia większości celów i priorytetów. Podkreślono pozytywną ocenę wielu elementów diagnozy,

np. klarowną strukturę, ogólną trafność doboru obszarów diagnostycznych i parametrów czy analizę szeregów czasowych. W opinii oceniających warto było w tej części Programu uwzględnić następujące rekomendacje, które służyłyby wzmocnieniu MRPO:

- Traktując analizę SWOT jako podsumowanie całej części diagnostycznej, dodać do niej należałoby komentarz, z którego jasno wynikałyby potrzeby Województwa oraz ich hierarchia. Można przy tym było wyróżnić potrzeby, które mogły zostać zaspokojone dzięki realizacji MRPO. Zalecane było także jaśniejsze przedstawienie najważniejszych stymulant i barier w dotychczasowym rozwoju regionu, wzbogacone o analizę możliwości wzmocnienia tych stymulant oraz neutralizowania barier.
- Uzupełnić należało opis diagnostyczny tak, aby pozbyć się wątpliwości w odniesieniu do spójności między pozycjami w analizie SWOT i charakterystyce Województwa.
- Diagnozę należało poprzedzić krótkim komentarzem, z którego jasno będzie wynikała metoda jej przeprowadzenia.
- Zapisy diagnostyczne należało uzupełnić o rozpoznanie prognostyczne.
- Uzupełnić należało pozycje źródłowe.
- We wstępie przedstawić należało w sposób bardziej przejrzysty strukturę treści MRPO oraz sposób jego konstrukcji.

2) Cała część projekcyjna MRPO, biorąc pod uwagę, że dokument był jeszcze w stadium projektowania, oceniono pozytywnie. Podkreślano np. przedstawienie założeń konstrukcji Programu, klarowne przedstawienie relacji priorytety – działania, trafność doboru celów, wsparcie kierowane w stronę czynników konkurencyjności gospodarki, przedstawienie kryteriów alokacji środków czy analizę możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego Województwa, związaną z ryzykiem niewypełnienia zobowiązań finansowych wynikających z konieczności współfinansowania projektów. W przekonaniu Autorów ewaluacji ex-ante MRPO w ostatecznej wersji dokumentu winno się uwzględnić następujące rekomendacje:

- Należało uzupełnić brakujące elementy MRPO, które wyszczególniono w ocenie, tak aby zapewnić kompletność dokumentu.
- Zalecono podkreślić fakt, że przy opracowaniu dokumentu wzięto pod uwagę podstawy teoretyczne przyświecające planowanej interwencji (zawodności rynku, trwałość, pomoc publiczna) i wykazano się troską o rozwój zrównoważony w ujęciu gospodarczym i społecznym, a także wymiarze spójności terytorialnej regionu.
- Jakość uzasadnienia celów i priorytetów proponowano podnieść poprzez zapewnienie spójności pomiędzy opisami w części projekcyjnej a analizą SWOT.

– Dodać należało komentarz do podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne priorytety, który odwoływałby się do kryteriów alokacji środków MRPO.

3) Spójność zewnętrzną części projekcyjnej Programu oceniono dobrze. Zauważono zbieżność celów MRPO z celami nadrzędnych dokumentów strategicznych. Spójność ta wynikała zarówno ze wspólnych przesłanek aksjologicznych leżących u ich podstaw oraz tożsamy lub zbieżnych wniosków diagnostycznych. Poziom spójności był wysoki szczególnie w odniesieniu do NSRO i SRW.

4) Lista wskaźników MRPO, ze względu na etap przygotowania odpowiedniego rozdziału dokumentu, wymagała licznych uzupełnień i zmian. Ze względu na wymogi sprawozdawczości KE niezbędna okazała się uważna analiza zgodności wskaźników produktu i rezultatu. Autorzy ewaluacji zwracali uwagę na następujące elementy:

– Wskaźnik celu głównego był poprawny i uzasadniony jako wskaźnik oddziaływania, ewentualnie wskaźnik kontekstowy, lecz nie wskaźnik rezultatu.

– Wskaźniki rezultatu celu głównego winny zawierać miary wpływu MRPO na wzrost PKB oraz spadek bezrobocia w regionie, obliczone na podstawie modelu HERMIN.

– Niezbędne było wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci „liczby nowo utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji (w podziale na mężczyzn i kobiety)” na poziomie MRPO, co wymagało wprowadzenia go również na poziomie wszystkich priorytetów.

– Większość wskaźników realizacji osi priorytetowych, zaproponowanych w ocenianej wersji RPO jako wskaźniki rezultatu, w rzeczywistości miało charakter wskaźników oddziaływania. Należało je wyeliminować i zastąpić prawidłowymi wskaźnikami rezultatu. Ówczesny zestaw wskaźników nie zapewniał właściwego przyporządkowania i rozróżnienia pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

– Wartości docelowe przedstawiono jedynie dla wskaźników celu głównego i celów szczegółowych. Konieczne było określenie wartości bazowych i docelowych dla wszystkich wskaźników. Wartości docelowe wskaźników rezultatu winny odnosić się do obszaru interwencji, a nie do całego regionu.

– Monitoring MRPO powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych.

5) Opis systemu wdrażania był ogólny i opierał się głównie na rozporządzeniach unijnych, NSRO i dostępnych w chwili przygotowywania analizowanej wersji programu operacyjnego wytycznych MRR. Rekomendowano doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

– Należało zarysować sposób funkcjonowania systemu zarządzania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania MRPO.

- Należało wskazać instytucje pośredniczące (ewentualnie wdrażające) przynajmniej w kontekście przedmiotowym. Oznaczało to wskazanie, jakie priorytety i działania będą wydzielane na zewnątrz IZ RPO i do ilu instytucji oraz wskazanie powodów takiej decyzji.
- Należało dodać do opisu systemu wdrażania jednostkę ewaluacyjną zlokalizowaną w IZ. Należało również bardziej szczegółowo opisać kompetencje KM RPO w zakresie koordynacji wdrażania wszystkich programów w regionie i oceny ich wpływu na rozwój regionu i realizację strategii.
- Należało doprecyzować członków KM RPO poprzez wskazanie: 1) przedstawiciela ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako koordynatora NSRO i koordynatora RPO; 2) przedstawiciela Instytucji Wdrażającej, 3) wszystkich przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych (przedsiębiorców i ich organizacji, pracodawców i ich organizacji, związków zawodowych, organizacji pozarządowych oraz instytucji naukowych).
- Należało również określić powstanie Jednostki Ewaluacyjnej w IZ jako odpowiedzialnej za proces oceny i ewaluacji.
- Rekomendowano skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
- Rekomendowano opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania.

#### **3.4. Wykorzystanie rekomendacji z ewaluacji ex-ante projektu w ostatecznej wersji MRPO**

Zaproponowane rekomendacje ewaluacji ex-ante projektu MRPO stały się podstawą ulepszenia ostatecznej jego statecznej wersji. Autorzy MRPO w programie uwzględnili następujące uwagi:

- 1) Analiza SWOT i opis diagnostyczny zostały uzupełnione w celu zwiększenia przejrzystości dokumentu, co służyło osiągnięciu większego stopnia spójności pomiędzy analizą SWOT a charakterystyką Województwa;
- 2) Do rozdziału obejmującego diagnozę wprowadzony został wstęp informujący, że autorzy MRPO zdecydowali się skoncentrować w opisie diagnostycznym przede wszystkim na najważniejszych obszarach interwencji przypisanych regionalnym

programom operacyjnym, nie odnosząc się do obszarów interwencji programów operacyjnych szczebla krajowego. Jednocześnie wyjaśniono, że ramy obszaru interwencji MRPO (a tym samym dobór obszarów diagnozy) wyznacza zakres wsparcia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przewidziany dla regionów Celu „Konwergencja”. Szczegółowa typologia obszarów wynika natomiast z ich wzajemnych powiązań. Część diagnostyczna została również uzupełniona o rozpoznania prognostyczne, w zakresie, w jakim dostępne są oficjalne ekspertyzy dotyczące prognoz. Ponadto, uzupełnione zostały informacje na temat ekspertyz i innych dokumentów źródłowych wykorzystanych w pracach nad diagnozą;

3) We wstępie wprowadzone zostały odpowiednie uzupełnienia zwiększające przejrzystość przedstawienia struktury treści, ułatwiające poznanie struktury programu i wyjaśniające sposób jego konstrukcji. Wskazano m.in., iż struktura MRPO wynika z wymogów Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 oraz z przygotowanych na ich podstawie wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Podkreślono również, iż układ części projekcyjnej wynika wprost ze Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013, a MRPO jest najważniejszym programem realizującym Strategię, na którą to wpływ miały przeprowadzane w regionie konsultacje społeczne oraz analizy eksperckie;

4) W części projekcyjnej MRPO zawarte zostały wszystkie elementy, których brakowało w jego wcześniejszych wersjach, a są wymagane formalnie, w taki sposób, aby projekt programu mógł przejść ocenę dopuszczenia do negocjacji. Należy zaznaczyć, że większość z braków wynikała z niezakończonych prac nad poszczególnymi obszarami programowymi i systemowymi. Spójność pomiędzy wskazaniem analizy SWOT a częścią projekcyjną została poddana analizie;

5) Informacje na temat zasad i metody prac nad MRPO znajdowały się we wcześniejszych projektach programu, jednak, wykorzystując zalecenia Ewaluatorów, w rozdziale MRPO opisującym strategię programu uzupełnione zostały informacje na temat podstaw teoretycznych planowanych interwencji. W szczególności zdefiniowana została zasada zrównoważonego rozwoju. Uzasadniona została również potrzeba dokonywania interwencji ograniczających funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, co jest związane z udzielaniem pomocy publicznej;

6) Tabela finansowa została opatrzona odpowiednim komentarzem, wskazującym, które z opisanych kryteriów alokacji środków na osie priorytetowe miały znaczenie decydujące;

7) W ostatecznej wersji MRPO wskaźniki zostały uaktualnione i dostosowane do uwag Ewaluatorów, jak i do wymogów stawianych przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego;

8) W opisie systemu wdrażania uwzględniono uwagi Ewaluatorów. Większość uwag okazała się nieaktualna po otrzymaniu wytycznych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ze stycznia 2007 r. Ostateczny kształt rozdziału dotyczącego systemu wdrażania został przeredagowany w sposób zalecany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego („Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – aktualizacja dokumentu z dnia 17 stycznia 2007 r.”). Przedstawione zostały kompetencje poszczególnych instytucji, a także zarysowano sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania programu.

### **Podsumowanie**

Wyraźnego podkreślenia wymaga, iż obecnie prowadzone są ewaluacje w odniesieniu do tych programów, które wymagane są przez UE, bez względu na charakter prowadzonej polityki (interregionalnej i intraregionalnej). W obowiązujących uregulowaniach legislacyjnych polityki intraregionalnej, nakazuje się sporządzenie strategii rozwoju województwa, która winna być realizowana przez regionalne programy operacyjne. W tym ujęciu w pozostałych regulacjach prawnych odnoszących się do ewaluacji programów rozwoju odnaleźć można obowiązek oceny jedynie regionalnych programów operacyjnych. Pomija się natomiast w tej praktyce strategię rozwoju województw. Podobnie w przypadku programów wynikających z polityki interregionalnej – w świetle obowiązujących uregulowań, procesowi ewaluacji nie poddano Strategii Rozwoju Kraju, a jedynie programy niezbędne i wymagane w procesie zarządzania funduszami UE.

Ewaluacja Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego była obligatoryjnie wymagana przepisami prawa, a wykorzystanie wyników badań ewaluacyjnych w tym przypadku było szersze i bardziej transparentne niż w przypadku innych ewaluacji programów strategicznych w Województwie Małopolskim, np. projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013. W konsekwencji badania ewaluacyjne MRPO wzmocniły procesu planowania i zarządzania rozwojem Województwa Małopolskiego poprzez identyfikację obszarów MRPO, które wymagały poprawy. Usprawnienie programu oznaczało tu zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla planowanej interwencji

poprzez: zweryfikowanie jego spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów oraz poprawienia procedury i procesu wdrażania programu.

### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł dotyczy aspektów związanych z wykorzystaniem wyników badań ewaluacyjnych publicznych programów rozwoju. Część teoretyczna odnosi się do prezentacji podstawowych kwestii związanych z ewaluacją. Odnaleźć tu można katalog funkcji i kryteriów ewaluacji oraz zależności pomiędzy doбором kryteriów mając na uwadze przyjęte funkcje. Ponadto, zaprezentowano sposoby wykorzystania badań ewaluacyjnych wskazywane w literaturze przedmiotu.

Część empiryczna artykułu bierze za przedmiot badań ewaluację Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Badania obejmują cztery obszary analiz. W pierwszej kolejności wymieniony MRPO przeanalizowany został pod kątem poruszanych w nim aspektów odnoszących się do ewaluacji. Drugim etapem była prezentacja procesu i metodologii ewaluacji projektu programu. W trzeciej części badań przedstawione zostały wnioski i rekomendacje ewaluacyjne w odniesieniu do analizowanego programu. Czwarty obszar badań to analiza uwzględnienia wyników ewaluacji projektu programu w ostatecznej wersji MRPO.

### **Summary**

The article touches upon the aspects connected with using the outcomes of evaluation research conducted for the public programmes development. Its theoretical part presents the basic issues related to evaluation. The aspect described in this part of the article are the catalogue of functions and evaluation criteria as well as dependencies between the choice of criteria while taking adopted functions into consideration. Apart from this, some methods of using evaluation research have been presented here, which are also pointed out in the literature on the subject.

The empirical part of the article takes evaluation of the Małopolska Regional Operational Programme for the years 2007-2013 for its research subject. The research comprises four areas of analyses. In the first place, the above-mentioned Programme was analysed in order to evaluate the aspects which it tackled. The second stage was presenting the process and methodology of the project programme evaluation. In the third part of the research some evaluation conclusions and recommendations relating to the analysed programme were presented. The fourth area of the research analysed the compliance of the final MROP version with its evaluation outcomes.

### **Bibliografia**

- 2007-2013 *Nowy okres programowania*, Metodologiczny dokument roboczy. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, projekt z dnia 7 lipca 2005 r.
- Bachtler J., *Quo erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7).
- Balthazar A, Riedel S., *Learning from evaluation. Effects of the evaluation of the Swiss Energy 2000 Programme*, Evaluation 2000, nr 6(3).
- Bingham R. D., Felbinger C. L., *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*, Seven Bridges Press, New York-London 2002.
- Ekiert K., *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.
- Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003.

- Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej: Przewodnik Ewaluacja w połowie okresu i ex-post*, XIX/02 – Synthèse budgétaire et évaluation, Dyrekcja Generalna XIX – Budżet, Komisja Europejska, 1 wydanie, styczeń 1997.
- Górniak J., *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, pod red. S. Mazura, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2002.
- Langbein L., Felbinger C.L., *Public Program Evaluation. A Statistical Guide*, M.E. Shape, New York-London 2006.
- Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013*, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 780/07, Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 października 2007.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Nevo D., *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej. Analityczny przegląd literatury*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, pod red. L. Korporowicza, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
- Olejniczak K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne*, pod red. A. Habera, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.
- Olejniczak K., *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, Studia „Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4(22).
- Raport. Ocena szacunkowa projektu Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 Województwa Małopolskiego*, Wyginternational IMC Consulting, Warszawa 2006.
- Robinson C., *Projektowanie ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, pod red. L. Korporowicza, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Scriven M., *Evaluation Thesaurus*, 4<sup>th</sup> edition, Newbury Park: Sage 1991.
- Sternik A., *Funkcja autoedukacyjna ewaluacji w rozwoju organizacji. Analiza rozwiązań międzynarodowych*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne*, pod red. A. Habera, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.
- Turowski B., Zawicki M., *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, pod red. S. Mazura, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz.U. 2006 r., Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 140, poz. 984



## **CZEŚĆ III**

# **TEORIA I PRAKTYKA ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ**

## **TRANSFER WIEDZY W ORGANIZACJI I JEGO UWARUNKOWANIA**

### **Wprowadzenie**

Szczególnym atrybutem organizacji dostosowujących się do warunków gospodarki opartej na wiedzy jest uznanie wiedzy za główny zasób pozwalający uzyskać przewagę konkurencyjną. W tym podejściu wiedzę traktuje się jako zasób pierwotny, „który można przekształcić w niemal każdy inny zasób potrzebny organizacji w jej działaniu”<sup>1</sup>. Oprócz tego, że wiedza jest owym pierwotnym zasobem organizacji, może być także produktem<sup>2</sup>, będącym podstawą sukcesu finansowego organizacji. Dlatego też organizacje na świecie przyjmujące strategie oparte na wiedzy podejmują inicjatywy mające na celu zarządzanie wiedzą, które koncentrują się między innymi na procesach z udziałem wiedzy, narzędziach pozwalających je optymalizować i warunkach ich realizacji. Tematyka ta staje się szczególnie istotna i warta popularyzacji w Polsce. W sytuacji gdy nasz kraj klasyfikowany jest wśród krajów UE na jednym z końcowych miejsc pod względem innowacyjności, poprawny transfer wiedzy tworzonej w otoczeniu i sprawne jej rozprowadzenie wewnątrz organizacji w celu wykorzystania, może być panaceum na brak właściwej realizacji procesów kreowania wiedzy.

### **Zadania operacyjne zarządzania wiedzą**

W sposób ogólny zarządzanie wiedzą polega na pozyskiwaniu odpowiednich środków, wypracowaniu i sterowaniu wykorzystaniem warunków, metod i technik umożliwiających przebieg procesów związanych z wiedzą. Proces zarządzania wiedzą obejmuje zatem realizację funkcji zarządzania koncentrujących się na funkcjach operacyjnych i tworzeniu warunków do jej wykorzystania. Owe funkcje operacyjne to nic innego jak zadania operacyjne czy inaczej mówiąc podstawowe procesy z udziałem wiedzy.

W literaturze przedmiotu występuje wiele ujęć zadań operacyjnych zarządzania wiedzą, które najczęściej ujmowane są w formie procesu. Przykładowo, Adam Kowalczyk i Bogdan Nogalski<sup>3</sup> ujmują za składowe cyklu megaprocesu wiedzy jej pozyskiwanie i rozwijanie, kodyfikację, transfer, wykorzystanie. Gilbert Probst w ramach systemu

---

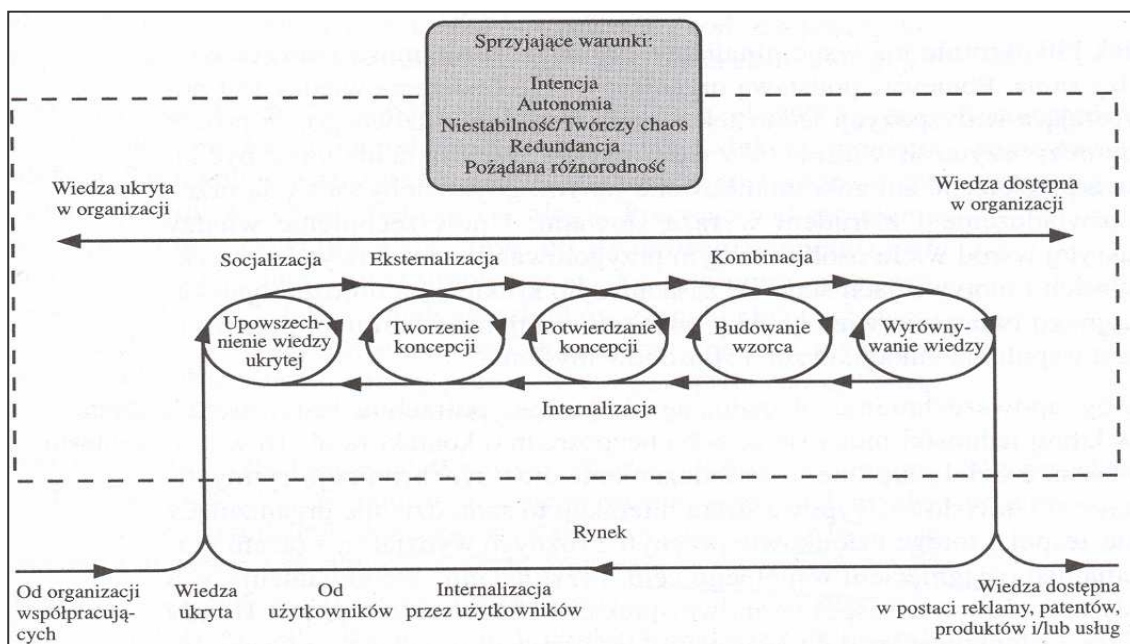
<sup>1</sup> A.K. Koźmiński, *Wstęp*, [w:] *Zarządzanie wiedzą*, pod red. D. Jemielniaka i A.K. Koźmińskiego, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>2</sup> M. Fic, *Modele i metody zarządzania wiedzą*, [w:] *Zarządzanie wiedzą i informacją. Teoria i praktyka*, pod redakcją M. Morawskiego, Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, nr 21, Wałbrzych 2006, s. 8.

<sup>3</sup> A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Difin, Warszawa 2007, s. 87.

zarządzania wiedzą wyróżnia następujące podstawowe zadania poziomu operacyjnego: identyfikowanie, zdobywanie, rozwijanie, dystrybucję i dzielenie się doświadczeniami, wykorzystanie, zachowywanie wiedzy<sup>4</sup>. Jedno z najszerszych ujęć zadań operacyjnych przedstawił Ronald Maier<sup>5</sup> wyróżniając: identyfikację, nabywanie, kreowanie, zdobywanie, gromadzenie, konstruowanie, selekcję, ewaluację, łączenie, strukturyzowanie, formalizację, rozpowszechnianie, dystrybucję, utrzymanie, ewolucję, dostęp do aplikacji wiedzy.

Ryc. 1. Piętofazowy model procesu organizacyjnego tworzenia wiedzy



Zródło: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, tłum. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa 2000, s. 111.

Cechą charakterystyczną wskazanych powyżej podziałów procesów z udziałem wiedzy i innych ich ujęć jest to, że wśród nich zawsze występuje transfer wiedzy. Jest on jednym z kluczowych procesów z udziałem wiedzy. Dzięki niemu ludzie są w stanie pozyskiwać wiedzę, a organizacje rozpowszechniać i wykorzystywać ją w różnych swoich częściach, w tym samym czasie. Transfer wiedzy jest także podstawą kreowania wiedzy. W szczególności wskazuje na to japoński piętofazowy model procesu organizacyjnego tworzenia wiedzy (ryc. 1). Jest to model idealny i składa się z pięciu faz: (1) dzielenie się wiedzą ukrytą, (2) szukanie pomysłów, (3) potwierdzanie pomysłów, (4) budowanie wzorca, (5) wyrównywanie poziomów wiedzy. W pierwszej fazie następuje upowszechnianie

<sup>4</sup> M. Leibold, G. Probst, M. Gibbert, *Strategic Management in the Knowledge Economy*, Publicis KommunikationsAgentur GmbH, GWA, Erlanger 2002, s. 190-191.

<sup>5</sup> R. Maier, *Knowledge Management Systems. Information and Communication Technologies for Knowledge Management*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2002, s. 46.

jednostkowej wiedzy ukrytej i odpowiada to socjalizacji. Druga faza polega na tworzeniu pomysłu i zbliżona jest do eksternalizacji. Następnie pomysł jest sprawdzany i potwierdzany. Organizacja decyduje czy pomysł godny jest uwagi (potwierdzenia). W czwartej fazie pomysł zostaje przetworzony na wzór. Może być nim prototyp produktu lub mechanizm działania w przypadku „miękkich” innowacji, jak nowy system zarządzania czy innowacja struktury organizacyjnej. Te działania odbywają się w ramach kombinacji. W ostatniej fazie (poprzez internalizację) nowa wiedza jest popularyzowana przez jej rozprowadzanie<sup>6</sup>.

### **Istota transferu wiedzy**

Do procesu transferu wiedzy można różnie podchodzić, a to w zależności od sposobu rozumienia wiedzy czy rozpatrywanego typu wiedzy. Przyjmując przykładowo, że wiedza to pozostałość myślenia, a dokładniej efekt zastosowania informacji i doświadczeń w procesie myślenia<sup>7</sup>, wiedza staje się ściśle przynależna do umysłu człowieka. Wówczas to nie wiedza jest transferowana, lecz informacja, która następnie w procesie myślowym jest przekształcana w wiedzę.

Z umysłem człowieka wiedzę wiążą także Japończycy. Przyjmują, że wiedza to potwierdzone przekonanie. Dotyczy ona przekonań i oczekiwań. Jest funkcją szczegółowego nastawienia, perspektywy lub intencji oraz dotyczy działań. Jest uzależniona od kontekstu i jest względna. Natomiast informacja ujęta jako strumień wiadomości jest instrumentem odkrywania i budowania wiedzy<sup>8</sup>. Informacja przekształca się w wiedzę, kiedy w procesie interpretacji da kontekst i „zakotwicz się” w wierzeniach i zaangażowaniu człowieka<sup>9</sup>. W tym ujęciu w procesie transferu wiedzy informacja jest nośnikiem wiedzy.

W koncepcjach zachodnich zarządzania wiedzą wiedza wiązana jest z danymi i informacjami. Przykładowo Gilbert Probst, Steffen Raub i Kai Romhardt<sup>10</sup> twierdzą, że pojedyncze znaki, zestawione zgodnie z regułami określonej składni tworzą dane. Dane, zinterpretowane w konkretnym kontekście dostarczają informacji. Natomiast informacje, którym zostanie nadana struktura, mogą być wykorzystane w pewnym obszarze działalności i wówczas zyskują miano wiedzy (ryc. 2). Jednocześnie autorzy ci przyjmują, iż przyswajanie

---

<sup>6</sup> I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, tłum. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa 2000, s. 111-112.

<sup>7</sup> R. McDermott, *Why Information Technology Inspired But Cannot Deliver Knowledge Management*, „California Management Review” 1999, nr 4, s. 106.

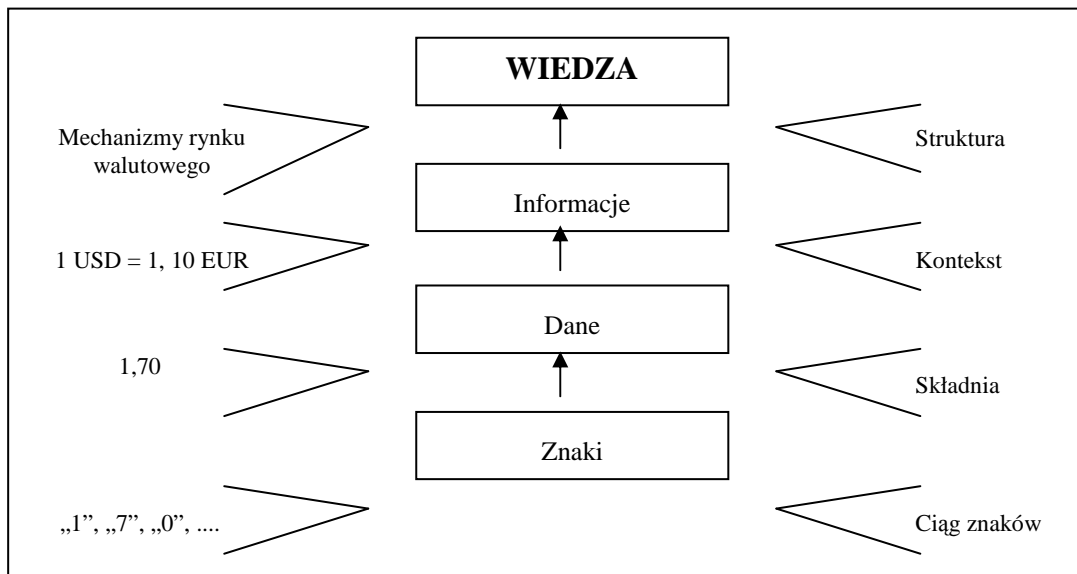
<sup>8</sup> I. Nonaka, H. Takeuchi, *op. cit.*, s. 80-81.

<sup>9</sup> I. Nonaka, R. Toyama, T. Konno, *SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*, „Long Range Planning” 2000, vol. 33, s. 7.

<sup>10</sup> G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, tłum. Kaja Wacowska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 27.

wiedzy lub umiejętności poprzez gromadzenie i interpretowanie przez ludzi dużej ilości informacji wymaga czasu i dlatego transformacja danych w informacje, a następnie w wiedzę jest procesem ciągłym. W tym ujęciu informacja jest elementem wiedzy i związana jest bezpośrednio z umysłem człowieka, gdyż powstaje przez myślową interpretację kontekstowo osadzonych danych. Transfer wiedzy dokonywany jest więc przez przesyłanie danych.

Ryc. 2. Relacje w hierarchii pojęć dane, informacje a wiedzą



Źródło: G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, tłum. K. Wacowska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 27.

Przedstawione sposoby rozumienia wiedzy w związku z informacją dotyczą wiedzy spersonalizowanej postaci jawnej i wskazują na drobne niuanse, które z punktu widzenia rozpatrywanego transferu wiedzy są w niektórych sytuacjach bardzo istotne. Wyprowadzić na ich podstawie można uogólnienie i wniosek, że ten typ wiedzy przekazywany jest między ludźmi w procesach informacyjno-komunikacyjnych. Co się tyczy wiedzy cichej, to nie jest ona komunikowalna, ale człowiek jest ją w stanie osiąść poprzez zdobywanie praktycznych doświadczeń (np. podczas nauki zawodu). Jeśli natomiast weźmie się pod uwagę wiedzę skodyfikowaną, jej transfer realizowany jest poprzez proces informacyjny.

Trzecim typem wiedzy jest wiedza ugruntowana. To wiedza osadzona w wytworach ludzkiej działalności, jak: technologie, procesy, relacje, marka, systemy, usługi, produkty. Ich transfer może być realizowany przykładowo przez imitację, benchmarking czy aliance uczenia się organizacji. W tych procesach wiedza ta musi być najczęściej przekształcona w wiedzę spersonalizowaną i/lub skodyfikowaną (w postaci dokumentacji), ale np. produkty lub ich elementy mogą być poddane w całości procesowi transportu.

Zakładając, że informacja jest narzędziem budowania wiedzy, transfer wiedzy można przedstawić jako proces mogący przyjąć następującą postać:

1) *Pozyskiwanie wiedzy* jest procesem przepływu wiedzy z otoczenia organizacji do jej wnętrza, jak i procesem, w trakcie którego pracownicy zdobywają wiedzę ze źródeł wewnętrznych, a więc od swoich współpracowników, z dokumentacji i baz danych, dostępnych książek czy czasopism. Pozyskiwanie wiedzy może też zachodzić poprzez jej wydobywanie z produktów konkurentów czy procesów przez nich prowadzonych przykładowo metodą *benchmarkingu*. Pozyskiwanie wiedzy dokonywane jest także poprzez udział w szkoleniach, konferencjach i sympozjach, jak i w sposób nieformalny podczas kontaktów z innymi ludźmi. Ważnym źródłem wiedzy są również media, zwłaszcza w zakresie informacji dotyczących potencjalnych szans i zagrożeń. Nośnikiem wiedzy staje się więc informacja.

2) *Udostępnianie wiedzy* jest procesem odwrotnym do pozyskiwania, w trakcie którego ludzie przekazują wiedzę swoim współpracownikom podając im informację, np. instrukcję słowną jak wykonać daną operację, albo też pracownik uzyskuje dostęp do baz danych, czy dokumentacji. Udostępnianie wiedzy jest też procesem przepływu wiedzy od organizacji do jej otoczenia. Dokonywane jest to przykładowo poprzez: telefoniczne przekazywanie informacji klientom przez doradców, przekazywanie wraz z produktem instrukcji jego obsługi, przesyłanie do punktów serwisowych technicznej dokumentacji produktów, wymianę dokumentacji technicznej z dostawcami i odbiorcami półproduktów, sprzedaż licencji. Organizacja udostępnia również swoją wiedzę poprzez fakt sprzedaży produktów i usług oraz realizację procesów, które mogą być obserwowane przez podmioty otoczenia.

3) *Rozpowszechnianie wiedzy* jest rozwiniętą formą udostępniania wiedzy, a różnica jest w zasięgu udostępniania. Mianowicie udostępnianie wiedzy jest procesem skierowanym na konkretne osoby, a wiedza przy tej okazji może być poddawana ochronie, aby nie dotarła do osób niepowołanych (np. udostępnia się bazę danych o klientach wybranym sprzedawcom). Natomiast rozpowszechnianie wiedzy jest działaniem mającym na celu stworzenie z danego zasobu wiedzę ogólnie dostępną. Dokonywane jest to przykładowo poprzez: reklamę, tworzenie stron internetowych, na których zawarte są informacje o firmie i jej produktach, zamieszczanie opisów przypadku albo najlepszych praktyk w podręcznikach albo referatach przedstawianych na konferencjach. Przeciwnością udostępniania wiedzy jest jej ochrona.

4) *Dzielenie się wiedzą* to proces polegający na wzajemnym przekazywaniu sobie wiedzy przez ludzi w procesie komunikacji i wzajemnej współpracy. Dzieleniu podlega wiedza spersonalizowana jawna i cicha podczas bezpośredniego kontaktu, prowadzenia dialogu

i pracy, w trakcie której ludzie wspólnie zdobywają doświadczenia. Podczas tego procesu ludzie mogą wspomagać się wiedzą skodyfikowaną (np. informacjami z dokumentacji organizacyjnej) i ugruntowaną (np. poprzez analizę uszkodzeń produktu).

### **Metody transferu wiedzy**

A. Brooking<sup>11</sup> analizując ogólnie przepływy wiedzy w organizacji wskazuje kilka dróg transferu wiedzy: poprzez formalną sieć powiązań, poprzez nieformalną sieć powiązań, poprzez instruktaż, poprzez dokumenty, poprzez szkolenia, poprzez dzielenie się doświadczeniami w trakcie spotkań.

Niewątpliwie bardziej czasochłonnym procesem jest transfer wiedzy cichej. Kazimierz Perechuda<sup>12</sup> wśród metod pozwalających na wydobycie wiedzy niejawną od pracowników wymienia: treningi kierownicze, treningi relaksacyjne, treningi interpersonalne, treningi outdoorowe, treningi decyzyjne, warsztaty psychologiczne, techniki twórczego myślenia, techniki kreowania potencjału intelektualnego, techniki kreowania inteligencji emocjonalnej.

W praktyce transfer wiedzy w organizacji może być realizowany bardzo różnorodnymi metodami. Dobór właściwych metod i poprawne ich wykorzystanie to element zarządzania wiedzą. Dokonując wyboru metody transferu wiedzy należy wziąć między innymi pod uwagę: jaki rodzaj wiedzy będzie ulegał transferowi (spersonalizowana jawna czy cicha, skodyfikowana czy ugruntowana, ogólnie dostępna czy chroniona), źródło wiedzy, adresata transferu wiedzy, warunki i dostępne narzędzia, funkcję metody. W tab. 1 zaprezentowano kilkanaście wybranych metod, które służą transferowi wiedzy wraz z ich podstawowymi funkcjami.

---

<sup>11</sup> A. Brooking, *Corporate Memory. Strategies for Knowledge Memory*, International Thomson Business Press, London 1999, s. 105.

<sup>12</sup> K. Perechuda, *Jakościowe kreowanie wiedzy – podejście japońskie*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, pod red. K. Perechudy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 105.

Tab. 1. Wybrane metody transferu wiedzy i ich podstawowe funkcje

Metoda/technika	Pozyskiwanie wiedzy	Udostępnianie wiedzy	Rozpowszechnianie wiedzy	Dzielenie się wiedzą
Analiza reklamacji	X			
Analiza ewidencji transakcji	X			
Badania marketingowe	X			
Analiza zawartości prasy specjalistycznej	X			
Publikacje specjalistyczne na temat organizacji i prowadzonych przez nią działań			X	
Wystąpienia na seminariach, sympoziach, konferencjach, publikacje w materiałach konferencyjnych	X		X	X
Udostępnianie dokumentacji technicznej punktom serwisowym		X		
Instrukcje obsługi produktów		X		
Zebrania i odprawy		X		X
Instruktaż w miejscu pracy	X	X		
Benchmarking	X			
Informacje na ogólnodostępnych stronach internetowych organizacji			X	
Analiza Informacji zawartych na stronach internetowych konkurencji	X			
Poczta elektroniczna	X			
e-learning	X			
Koła jakości				X

Źródło: opracowanie własne.

### Wybrane czynniki determinujące skuteczność transferu wiedzy

Transfer wiedzy realizowany jest przy wykorzystaniu danych lub/i informacji w procesach informacyjnych i komunikacyjnych. Dlatego też transfer wiedzy w dużej mierze determinowany jest przez podobne czynniki (bariery), które ograniczają skuteczność informowania i komunikacji. Podzielić można je na społeczne, organizacyjne i techniczne.

Jako przykłady barier społecznych transferu wiedzy o charakterze indywidualnym wyróżnić można<sup>13</sup>:

- obawę o utratę własnej pozycji, siły oddziaływania na innych i możliwości wywierania wpływów,
- obawę przed ujawnieniem własnych słabości,
- niedostrzeganie osobistych korzyści płynących z dzielenia się wiedzą.

Inne przykładowe przyczyny ograniczenia skuteczności procesu transferu wiedzy leżące po stronie człowieka, to: percepcja selektywna, wyłączone słuchanie, błędna interpretacja pojęć lub towarzyszącej przekazowi werbalnemu komunikacji niewerbalnej, niedostatek wiedzy, odczuwane emocje, konserwatywny sposób myślenia, brak zaufania.

<sup>13</sup> B. Ziębicki, *Motywowanie do dzielenia się wiedzą w organizacji*, [w:] *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, pod red. B. Godziszewskiego, M. Hoffera, M. J. Stankiewicza, TNOiK, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 297-298.



Ikujiro Nonaka (i inni)<sup>14</sup> szczególnie istotne znaczenie przypisują takim elementom, jak miłość, troska, zaufanie i wzajemne zobowiązania, które są podstawą między innymi procesu transferu wiedzy ukrytej i pozwalają wytworzyć w organizacji atmosferę sprzyjającą dzieleniu się wiedzą oraz przeciwdziałają monopolizowaniu informacji.

Do grupy barier społecznych można także zaliczyć: niesprzyjający dzieleniu się wiedzą klimat organizacyjny, segmentacyjną kulturę organizacyjną, niesprzyjającą zarządzaniu wiedzą kulturę narodową pracowników determinującą typ kultury organizacji (w postaci cech: wysokiego poziomu unikania niepewności i dużego dystansu władzy).

Równie liczne bariery transferu wiedzy pochodzą od strony organizacji. Do nich zaliczyć można przykładowo błędnie skonstruowany system motywacyjny. Badania przeprowadzone wśród kadr zarządzających największych polskich przedsiębiorstw wskazują, że w 80% badanych firm pracownicy są motywowani do dzielenia się wiedzą i doświadczeniami, lecz istnieją poważne w tym procesie ograniczenia. Główną przeszkodą jest konkurencja między pracownikami i działami organizacji oraz niedostateczna świadomość korzyści wynikających z dzielenia się wiedzą<sup>15</sup>. Przykładową przeszkodą transferu wiedzy leżącą po stronie systemu motywacji jest zastosowanie akordowej formy wynagradzania, która automatycznie ogranicza skłonność ludzi do kontaktów i wzmaga indywidualną koncentrację na przebiegu własnej pracy. Również struktura organizacyjna może być barierą dla procesów transferu wiedzy, bowiem czym ona jest bardziej rozbudowana tym występują większe problemy związane z komunikacją. Po stronie struktury organizacyjnej utrudnieniem dla procesów transferu wiedzy może być ograniczenie autonomii pracowników i ścisły podział pracy. Inne przykładowe bariery transferu wiedzy, wskazane przez zespół A. Stabryły, to<sup>16</sup>:

- brak organizacyjnych rozwiązań systemów gromadzenia wiedzy,
- gromadzenie wiedzy, ale brak jej rozpowszechniania,
- duża fluktuacja specjalistów.

Typowymi technicznymi barierami podczas transferu wiedzy są szумы występujące w trakcie procesu komunikacji międzyludzkiej, ale tu można włączyć także przestrzeń między ludźmi ograniczającą możliwość ich kontaktów, małą szybkość i pojemność pamięci

---

<sup>14</sup> I. Nonaka, R. Toyama, T. Konno, *op. cit.*, s. 29.

<sup>15</sup> G. Kobyłko, *Potencjalne źródła wiedzy*, [w:] *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, pod red. G. Kobyłko i M. Morawskiego, Difin, Warszawa 2006, s. 47.

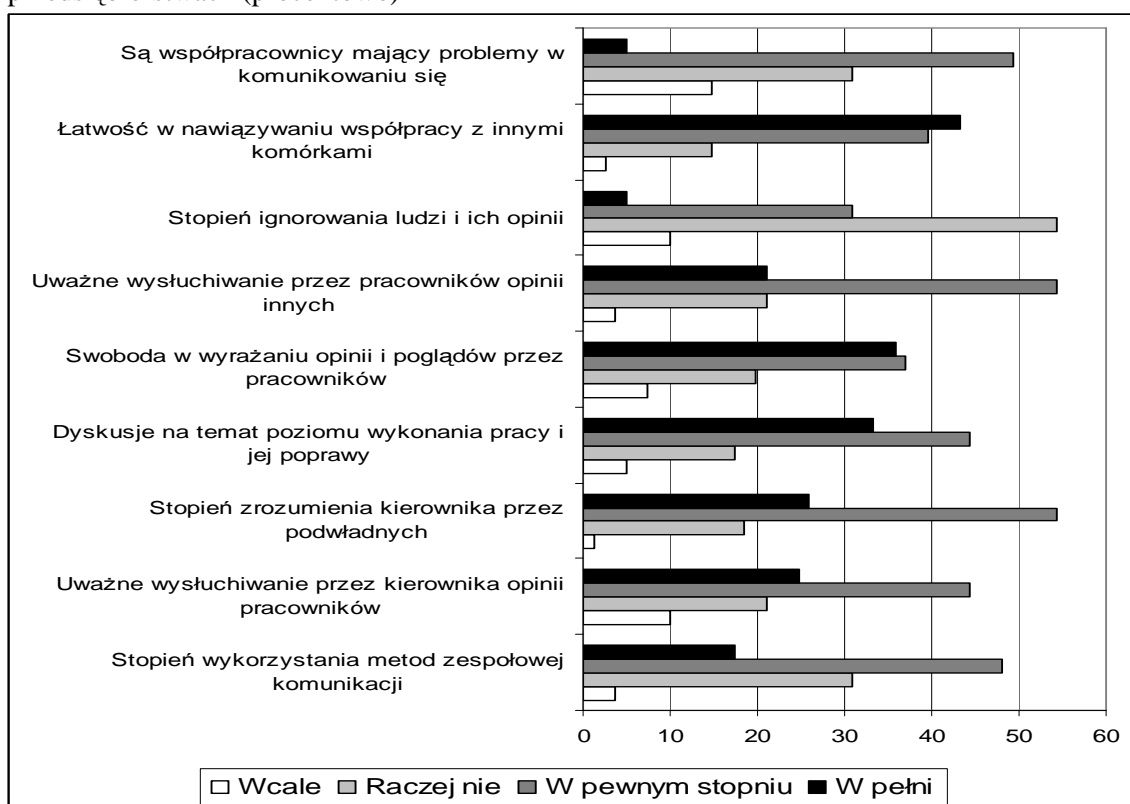
<sup>16</sup> P. Cabała, C. Mesjasz, H. Piekarz, A. Stabryła, K. Wodniak, *Metoda kategoryzacji przedsiębiorstw ze względu na stopień spełniania funkcji gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, pod red. A. Stabryły, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 246.

komputerów, spowolnione działanie Internetu, braki zasięgu telefonii komórkowej, brak odpowiedniej widoczności przedstawianych podczas prezentacji materiałów informacyjnych itp.

### Skuteczność procesów komunikacyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach

Na ryc. 3 przedstawiono procentowo zestawione wyniki badań empirycznych skuteczności procesów komunikacyjnych przeprowadzonych w 81 małych i średnich przedsiębiorstwach Polski Południowej w 2008 roku. Uzyskane dane stanowią opinię respondentów pracujących w tych przedsiębiorstwach.

Ryc. 3. Niektóre determinanty skuteczności procesów komunikacyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach (procentowo)



Źródło: opracowanie własne.

Jak obrazują wyniki badań pełne wykorzystanie metod zespołowej komunikacji występuje tylko w 14 firmach, tj. 17, 3%. Barię w przekazywaniu informacji jest niewielki stopień uważnego wysłuchiwanie przez kierowników opinii pracowników. Problemy w tym zakresie występują aż w 75,3% badanych przedsiębiorstw. Niezadowolający jest również stopień zrozumienia kierownictwa przez podwładnych. Pełne zrozumienie występuje tylko w 25,9% objętych badaniem organizacji. Dyskusje dotyczące poziomu wykonania pracy i jego poprawy są w znacznym stopniu ograniczone aż w 22,2% firmach. Także swoboda

w wyrażaniu opinii jest ograniczona. Pełny jej zakres występuje w tylko u 35,8% przedsiębiorstw. W 24,7% badanych organizacji pracownicy nie poświęcają uwagi w celu uważnego wysłuchania swoich współpracowników. Również niewielki jest stopień ignorowania ludzi i ich opinii. Te zjawiska w pełnym zakresie występują tylko w 4,9% firm, tj. tylko w 4 przypadkach. Stosunkowo wysoko ocenili respondenci łatwość w nawiązywaniu współpracy między komórkami. Pełny jej zakres występuje w 43,2% badanych organizacji. Natomiast w ocenie respondentów aż w 85,2% badanych firm ich pracownicy mają problemy w komunikowaniu się. Świadczy to o potrzebie doskonalenia procesów komunikacyjnych, ale także o potencjalnych problemach w procesach transferu wiedzy.

### **Przykłady zaleceń dotyczących sposobów przełamywania barier transferu wiedzy**

Literatura przedmiotu wskazuje wiele trafnych zaleceń, których wykorzystanie powinno eliminować bariery transferu wiedzy w organizacji. Przykładowo, w procesie budowy kultury organizacyjnej sprzyjającej dzieleniu się wiedzą należy<sup>17</sup>:

- wskazać, w jaki sposób dzielenie się wiedzą wiąże się z celami przedsiębiorstwa,
- dobrać odpowiednie do specyfiki organizacji rozwiązania (tworzące takie artefakty, jak spotkania towarzyskie, wspólny język albo witryny internetowe),
- wprowadzić odpowiedni system motywacyjny, zachęcający do dzielenia się wiedzą,
- umożliwić rozwijanie kontaktów służących dzieleniu się wiedzą, zapewnić czas na wymianę pomysłów i informacji w ramach wspólnot praktyków,
- powiązać dzielenie się wiedzą z powszechnie akceptowanymi i głęboko zakorzenionymi wartościami fundamentalnymi zamiast z wartościami pożądanymi,
- wspomagać tzw. „biurokrąźców”, którzy są nieocenieni jeśli chodzi o przekazywanie wiedzy pomiędzy różnymi grupami pracowników,
- na czele projektów stawiać ludzi, którzy potrafią zdopingować i zarazić innych ideą dzielenia się wiedzą i udzielać im wszelkiego wsparcia.

Ważne jest także, aby:

- pracownicy odczuwali poczucie przynależności i lojalności wobec firmy oraz posiadli umiejętność uczenia się,
- występował ogólny dostęp do informacji,

---

<sup>17</sup> A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 256-257.

- prowadzić odpowiednio zorganizowany ciągły proces rozwoju zawodowego każdego z pracowników, z wykorzystaniem różnorodnych metod,
- uzyskać orientację zespołową – czyli przekonanie, że podstawową jednostką uczenia się jest zespół pracowników,
- uzyskać orientację na klienta – czyli ukierunkowanie na identyfikację, antycypację i zaspakajanie potrzeb klientów,
- osiąść wysoki poziom motywacji pracowników ukierunkowanej na rozwój i tworzenie innowacji,
- stworzyć klimat organizacyjny sprzyjający twórczości i innowacjom, który umożliwi eksperymentowanie oraz uczenie się na błędach.

I. Nonaka<sup>18</sup> opisuje ciekawą zasadę budowania struktur organizacyjnych, jaką wykorzystują japońskie przedsiębiorstwa, której zastosowanie może sprzyjać dynamizowaniu procesu transferu wiedzy. Jest nią „tworzenie zapasu”, co oznacza celowe nakładanie się na siebie pewnych działań, obowiązków kierowniczych czy informacji. Zachodnim menedżerom kojarzy się ta sytuacja z marnotrawstwem i zbytecznym dublowaniem, ale zapas ten jest niezwykle istotny, gdyż sprzyja wymianie poglądów i dialogowi. Tworzy on „wspólny grunt poznawczy” wśród pracowników i przyczynia się do przepływu wiedzy jawnej i ukrytej.

### **Zakończenie**

Przedstawione rozważania na temat transferu wiedzy z pewnością nie wyczerpują zagadnienia. Chcąc optymalizować ten proces w organizacji, jak i między organizacją a jej otoczeniem, konieczne jest rozpoznanie wszelkich czynników determinujących przebieg transferu wiedzy, a zwłaszcza odszukanie potencjalnych barier, a następnie sposobów ich przełamania.

### **Streszczenie**

W artykule zaprezentowano istotę transferu wiedzy. Za podstawowe procesy składowe transferu wiedzy uznano: pozyskiwanie, udostępnianie, rozpowszechnianie i dzielenie się wiedzą. Następnie scharakteryzowano kilka wybranych czynników determinujących transfer wiedzy w organizacji, głównie związanych z procesami komunikacyjnymi oraz podano zalecenia pozwalające optymalizować przepływy wiedzy.

---

<sup>18</sup> I. Nonaka, *Organizacja oparta na wiedzy*, [w:] *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 45-46.

## Summary

The article presents the nature of knowledge transfer. The basic transfer component processes are considered to be as follows: gaining, offering, spreading and sparing knowledge. Afterwards, a few chosen factors determining knowledge transfer in organisation are characterised, mainly those related to communication processes. Some advice is given on how to optimise knowledge flow as well.

## Bibliografia

- Brooking A., *Corporate Memory. Strategies for Knowledge Memory*, International Thomson Business Press, London 1999.
- Cabała P., Mesjasz C., Piekarczyk H., Stabryła A., Wodniak K., *Metoda kategoryzacji przedsiębiorstw ze względu na stopień spełniania funkcji gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, pod red. A. Stabryły, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Fic M., *Modele i metody zarządzania wiedzą*, [w:] *Zarządzanie wiedzą i informacją. Teoria i praktyka*, pod red. M. Morawskiego, Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości nr 21, Wałbrzych 2006.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Kobyłko G., *Potencjalne źródła wiedzy*, [w:] *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, pod red. G. Kobyłko i M. Morawskiego, Difin, Warszawa 2006.
- Kowalczyk A., Nogalski B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Difin, Warszawa 2007.
- Koźmiński A.K., *Wstęp*, [w:] *Zarządzanie wiedzą*, pod red. D. Jemielniaka i A.K. Koźmińskiego, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Leibold M., Probst G., Gibbert M., *Strategic Management in the Knowledge Economy*, Publicis KommunikationsAgentur GmbH, GWA, Erlanger 2002.
- Maier R., *Knowledge Management Systems. Information and Communication Technologies for Knowledge Management*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2002.
- Nonaka I., *Organizacja oparta na wiedzy*, [w:] *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, tłum. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa 2000.
- Nonaka I., Toyama R., Konno N., *SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*, „Long Range Planning” 2000, vol. 33.
- Perechuda K., *Jakościowe kreowania wiedzy - podejście japońskie*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, pod red. K. Perechudy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Probst G., Raub S., Romhardt K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, tłum. K. Wacowska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Ziębicki B., *Motywowanie do dzielenia się wiedzą w organizacji*, [w:] *Wiedza jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności w gospodarce*, pod red. B. Godziszewskiego, M. Hofferera, M.J. Stankiewicz, TNOiK, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005.

## **CZYNNIKI EKONOMICZNE KSZTAŁTUJĄCE POZIOM DEPOZYTÓW BANKU KOMERCYJNEGO**

### **Wprowadzenie**

Podstawą funkcjonowania banków komercyjnych są środki finansowe pozyskiwane od podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym kraju, głównie w formie depozytów. Odpowiednia baza depozytowa banku pozwala na rozwinięcie właściwej akcji kredytowej, zapewniającej bankowi określony poziom przychodów odsetkowych, które determinują osiągnięcie zysku będącego głównym celem działalności banku komercyjnego. Zatem banki zmuszone są do ciągłego udoskonalania swojej oferty w zakresie działalności depozytowej. To od wysokości depozytów zależy pozycja danego banku na rynku, a także strategia dalszego działania. Na ich wielkość mają wpływ różne czynniki, począwszy od wskaźników makroekonomicznych, poprzez stopień rozwoju i adaptacji technologii, a kończąc na uwarunkowaniach społecznych.

W artykule określono rolę depozytów w działalności bankowej, będących źródłem jej finansowania. Ponadto zasygnalizowany został problem płynności finansowej, z którym w działalności depozytowej związana jest m. in. reguła „osadu we wkładach”. Przedstawiona została polityka pozyskiwania oraz monitorowania stabilności płynności finansowej. Druga część artykułu przedstawia czynniki makroekonomiczne, w postaci stopy bezrobocia, poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz poziomu produktu krajowego brutto, które w sposób decydujący kształtują depozyty banku komercyjnego.

Okoliczności powyższe jednoznacznie wskazują na tempo i charakter rozwoju gospodarczego oraz kształtowanie poziomu depozytów; stąd niewątpliwie treść artykułu nawiązuje do tytułowego problemu publikacji.

### **1. Znaczenie depozytów w działalności banku**

Istotą działalności banku komercyjnego jest przyjmowanie pieniędzy klientów, które podlegają zwrotowi oraz udzielanie kredytów. Ustawa Prawo bankowe zalicza do podstawowej działalności banków gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie kredytów oraz przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych<sup>1</sup>. Najważniejszy problem banku związany jest właśnie z tym, że inwestuje on głównie pieniądze obce, ponieważ swoich ma wielokrotnie za

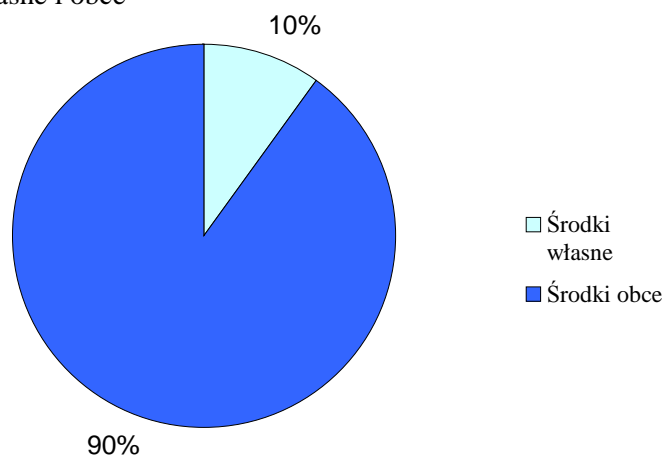
---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939).

mało w stosunku do potrzeb kredytowych. Pieniądze te musi pozyskać dużo taniej niż wynoszą wpływy z inwestycji bankowych.

Przyjmowane przez bank depozyty stanowią główne źródło finansowania jego działalności. Prezentuje to ryc. 1.

Ryc. 1. Podział pasywów polskich banków komercyjnych na środki własne i obce



Źródło: Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 53.

Środki obce stanowią niższe koszty ponoszone przez banki w stosunku do funduszy własnych, dlatego też polityka banków jest ukierunkowana na pozyskiwanie depozytów oraz mądre gospodarowanie nimi<sup>2</sup>.

Działalność depozytowa banku w sposób logiczny wiąże się z działalnością kredytową, dlatego programy działalności banku muszą zapewniać zgodność między polityką depozytową, a polityką kredytową. Bank musi utrzymywać  *płynność*, czyli możliwość natychmiastowego realizowania wszystkich wymaganych wypłat. Warunkiem stałego utrzymywania płynności jest zdolność banku do zgromadzenia w każdym czasie niezbędnych do wypłaty środków pieniężnych. Taką rezerwę płynności zapewniają lokaty terminowe i możliwość zaciągnięcia kredytu w innych bankach oraz lokaty w skarbowych papierach wartościowych, które mogą być natychmiast upłynniane. I tak, bank w kształtowaniu swojej działalności musi brać pod uwagę przeciętny koszt pozyskiwania funduszy z poszczególnych źródeł oraz przeciętne oprocentowanie udzielanych kredytów<sup>3</sup>. W ramach prowadzonej działalności depozytowej następuje zagospodarowanie środków pozyskanych od klientów – inaczej mówiąc, chodzi o sprzedanie z zyskiem zgromadzonych zasobów pieniądza. Banki

<sup>2</sup> B. Gierusz, *Rachunkowość bankowa*, ODDK, Gdańsk 1999, s. 63.

<sup>3</sup> Z. Krzyżkiewicz, *Operacje bankowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 12.

konkurują ze sobą o zdobycie wkładów oszczędnościowych ludności. Aby zachęcić do współpracy (skorzystania z oferowanych usług) potencjalnych klientów, prowadzą określoną politykę zdobywania depozytów pieniężnych. Polega ona na oferowaniu relatywnie wysokiego oprocentowania, atrakcyjnych form oszczędzania oraz innych korzystnych warunków lokowania wolnych środków pieniężnych w danym banku. Może to się wyrażać w sposobie doliczania odsetek od wkładów, przyjmowaniu wkładów terminowych na różne, nietypowe okresy, czy też łagodniejszym traktowaniu przedterminowego wycofania wkładów. Banki konkurują o wkłady klienta przyciągając go nie tylko wymiernym zyskiem, ale także pakietem usług towarzyszących, jak np. dodatkowe ubezpieczenie. Ponadto duże znaczenie w zdobywaniu lokat ma sprawność banku w wykonywaniu wszelkich dyspozycji klientów, zwłaszcza szybkość i bezbłądność w przeprowadzaniu rozliczeń krajowych i zagranicznych.

## **2. Określenie pożądanej i efektywnej struktury depozytów**

Dążenie do osiągnięcia wymaganej rentowności przy potrzebie zachowania płynności rodzi konieczność zarządzania portfelem pasywów (w korelacji z portfelem aktywów) pod względem terminów płatności, stóp procentowych oraz ich rozmiarów i struktury. Zarządzanie w tym zakresie dotyczy:

### 1) określenia pożądanej i efektywnej struktury depozytów:

Jednym z istotnych aspektów zarządzania płynnością jest strategia finansowania portfela kredytowego. I dlatego w celu skorelowania terminów zapadalności aktywów należy dopasować do nich terminy wymagalności depozytów poprzez kształtowanie odpowiedniej struktury depozytów terminowych. W tym celu bank ustala pożądane wielkości dla struktury pasywów określając stawki procentowe dla wkładów terminowych, gdzie zmiana oprocentowania następuje w przypadkach:

- zmiany podstawowych stóp procentowych NBP,
- zmiany sytuacji na rynku finansowym,
- konieczności zmiany struktury terminów pasywów;

### 2) klasyfikacji poszczególnych kategorii pasywów, do których należą przede wszystkim:

- depozyty podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych,
- depozyty budżetu,
- depozyty osób fizycznych;

### 3) metody oceny stabilności depozytów.



Przy ocenie stabilności depozytów bierze się pod uwagę dane historyczne oraz prowadzi się analizę wpływu różnych warunków rynkowych na stan pasywów. Depozyty można podzielić na *stabilne* i *niestabilne*.

Depozyty stabilne to takie, które w określonym czasie wykonują nieznaczne wahania i bank może je wykorzystać przy finansowaniu aktywów o dłuższych terminach zapadalności. Przyjmuje się, że do depozytów *stabilnych* zalicza się:

- Rachunki ROR, rachunki bieżące firm i jednostek budżetowych (stan środków tworzących „osad”). Depozyty te mogą być wycofane w każdym czasie, jednakże wykazują one zazwyczaj stopniową, równomierną tendencję wzrostową przy nieznacznych wahaniami cyklicznych lub sezonowych, które w pewnym stopniu można przewidzieć (jak np. płatności na rzecz telekomunikacji, energetyki, gazowni, budżetu itp.). Biorąc pod uwagę wszystkie zgromadzone w bankach depozyty można zauważyć, że część środków w normalnych warunkach pozostaje na tych rachunkach tworząc tzw. osad<sup>4</sup>. Wielkość „osadu” określa się przyjmując najniższą wartość w okresie badanym. Pierwszy badany okres to 12 miesięcy poprzedzających analizę. Osad koryguje się o wielkość rezerwy obowiązkowej i poziom inflacji. W wielu bankach osad wynosi około 90% wkładów, co pozwala na dokonywanie transformacji terminowej w operacjach bankowych<sup>5</sup>,
- Depozyty terminowe z lokatami o wartości poniżej 1% bazy depozytowej. Charakteryzuje je relatywnie duża stabilność. Deponenci wycofują na ogół należne odsetki, pozostawiając kwotę depozytu na następny okres umowy,
- Depozyty o terminie pierwotnym 1 rok i dłuższe – rzadko wycofywane przed terminem z uwagi na utratę zakładanego wyższego oprocentowania.

Do depozytów *niestabilnych*, stanowiących podstawę do określania niezbędnego poziomu aktywów płynnych, zalicza się:

- rachunki budżetowe (stan środków wynikających z różnicy tych rachunków a osadem),
- rachunki ROR, rachunki firm (stan środków wynikający z różnicy tych depozytów ogółem a „osadem” na wymienionych rachunkach),
- lokaty międzybankowe (nadwyżki depozytów pozyskiwanych przez banki)<sup>6</sup>,
- duże lokaty (o wartości powyżej 1% bazy depozytowej).

---

<sup>4</sup> J. Świdorski, *Finanse banku komercyjnego*, Biblioteka Bankowca i Menedżera, Warszawa 1999, s. 256.

<sup>5</sup> W.L. Jaworski, B. Kosiński, Z. Krzyżkiewicz, *Banki, rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1998, s. 256.

<sup>6</sup> Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 77.

### 3. Monitorowanie stabilności bazy depozytowej

W celu utrzymania optymalnego portfela depozytowego bank monitoruje stopy procentowe oraz prowizje i opłaty pobierane za czynności bankowe na rynku. Analiza dokonywana jest po każdej zmianie stóp procentowych ogłaszanej przez Radę Polityki Pieniężnej, nie rzadziej niż raz na kwartał. Każdy bank stara się prowadzić określoną politykę, celem kształtowania portfela depozytowego według swoich potrzeb. Rzeczywistość jednak może odbiegać od oczekiwań w tym zakresie i dlatego należy analizować dane historyczne na temat depozytów oraz starać się wiązać je z innymi informacjami, zarówno wewnętrznymi, jak i z otoczenia banku, celem wychwycenia określonych prawidłowości. Jeżeli takie związki są widoczne, wówczas bank może przewidywać pewne zjawiska i wykorzystać je w procesie oprocentowania i korekty planów finansowych.

Wzrost depozytów nie może odbyć się kosztem bezpieczeństwa i stabilności rozwoju banku. W ramach kontroli polityki utrzymania i wzrostu depozytów bank okresowo porównuje prognozę rozwoju bazy depozytowej z osiągniętymi wynikami. Oceny bazy depozytowej dokonuje się również poprzez badanie:

- dynamiki wzrostu depozytów,
- struktury depozytów,
- koncentracji depozytów.

Dynamika wzrostu depozytów warunkuje dynamikę wzrostu aktywów. Baza depozytowa wykorzystana w efektywny sposób przynosi wymierne efekty, dlatego też istotna jest bieżąca ocena stanu dynamiki depozytów. W analizie struktury depozytów uwzględnia się:

- rodzaje depozytów,
- strukturę bazy, czyli udział w bazie depozytów poszczególnych ich rodzajów,
- stabilność depozytów, która ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania bankiem.

I tak należy ocenić udział depozytów niestabilnych w depozytach ogółem, a także stwierdzić czy zostały wycofane przed terminem. Określa się również stopień finansowania aktywów depozytami stabilnymi, czyli im wskaźnik jest wyższy tym bardziej stabilna jest baza depozytowa, a zarazem większa kwota, którą bank może zaangażować w aktywa o dłuższych terminach zapadalności. Natomiast w przypadku finansowania aktywów depozytami niestabilnymi (czyli iloraz wartości średniej depozytów niestabilnych przez wartość średnią aktywów netto), ze wzrostem wskaźnika, baza depozytów staje się bardziej chwiejna.

Badanie koncentracji depozytów jest kolejnym elementem oceny bazy depozytowej i polega ono na:

- wyselekcjonowaniu depozytariuszy posiadających depozyty w wysokości przekraczającej 5% funduszy własnych banku. Wskaźnik ten nie powinien przekraczać 30% depozytów podmiotów niefinansowych,
- przyjęciu, iż depozyt duży to suma depozytów, których jednostkowa wartość przekracza 1% ogółu depozytów. Maksymalnie mogą one stanowić 15% depozytów ogółem.

Badanie koncentracji depozytów jest istotne z uwagi na fakt, iż wycofanie „dużego depozytu” może znacznie osłabić bazę depozytową i zagrozić płynności finansowej banku. Analiza bazy depozytowej jest istotna ze względu na rozmiar i zakres prowadzonej działalności banku. W związku z tym, że depozyty stanowią podstawowe źródło finansowania kredytów, ich stabilność jest konieczna do osiągnięcia dobrych wyników, a praca nad pozyskiwaniem nowych depozytów oraz utrzymaniem pożądanego ich stanu zapewnia ciągłość działalności depozytowej banku.

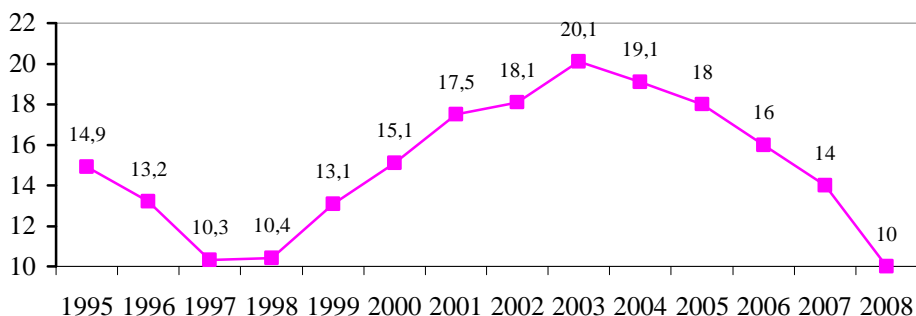
#### **4. Podstawowe wskaźniki ekonomiczne kształtujące depozyty banku komercyjnego**

Klasyczny cykl gospodarczy przewiduje istnienie czterech podstawowych faz rozwoju, a mianowicie kryzys, depresję, ożywienie oraz rozkwit. Polska przeszła zarówno przez okres prosperity, który wiązał się z procesem transformacji ustrojowo-ekonomicznej, jak również okres dekonunktury. Sytuacja ta doprowadziła w kraju do wysokiego bezrobocia strukturalnego (które osiągnęło szczyt w 2003 roku, wykres 1), obniżenia poziomu PKB, zmniejszenia dynamiki wzrostu dochodowości społeczeństwa, a tym samym poziomu oszczędności. Jednocześnie zaszły korzystne zmiany świadomości społeczeństwa, z punktu widzenia dalszego rozwoju, oraz szybka adaptacja nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Czynniki te, w połączeniu z elementami typowo ekonomicznymi, rojują dalszy stabilny rozwój, a tym samym rozwój banków komercyjnych.

W celu analizy czynników wpływających na poziom depozytu banku komercyjnego konieczne jest przybliżenie głównych wskaźników ekonomicznych, takich jak: stopa bezrobocia, poziom wynagrodzenia w gospodarce narodowej, poziom PKB oraz poziom inflacji.

**Stopa bezrobocia** w latach 1997-2003 (ryc. 2) systematycznie rosła, osiągając najwyższy wskaźnik w roku 2003. W głównej mierze było to efektem szybko zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Jednocześnie upadły lub podlegały restrukturyzacji stare przedsiębiorstwa państwowe, co odbywało się przy dużych zwolnieniach z pracy.

Ryc. 2. Stopa bezrobocia w latach 1995-2008 w Polsce (w %)

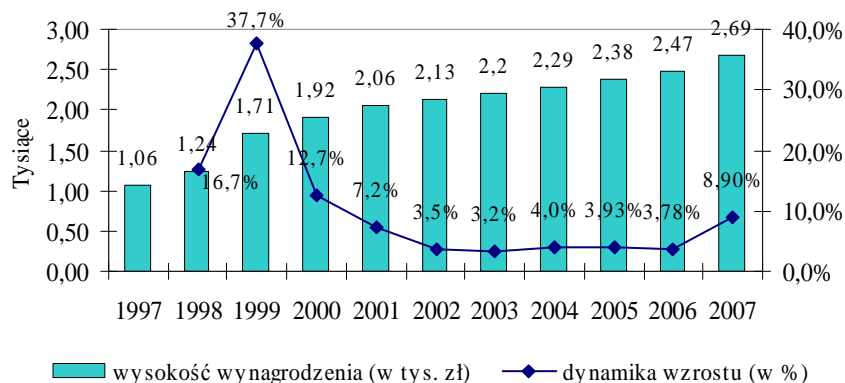


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2004*, Najwyższa Izba Kontroli oraz *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w I półroczu 2005 roku wraz z elementami prognozy do końca roku*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Ludzie ci w głównej mierze mieli średnie lub zawodowe wykształcenie oraz tzw. brak nawyku aktywnego poszukiwania pracy. Przy jednoczesnej zmianie oczekiwań rynkowych co do poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników, powstało w Polsce, trudne do zwalczania, tzw. bezrobocie strukturalne. Swoje apogeum wskaźnik ten osiągnął pod koniec 2003 roku, kiedy stopę bezrobocia oszacowano na ponad 20%. Dopiero z końcem roku 2004 uległ on obniżeniu, z kontynuacją do końca roku 2008. Częstokroć spadek bezrobocia przypisuje się możliwości łatwiejszego znalezienia pracy za granicą.

Jednocześnie przy wzroście stopy bezrobocia zaczęła zwalniać się dynamika wzrostu **wynagrodzenia w gospodarce narodowej**, co obrazuje ryc. 3. Wynagrodzenie w gospodarce narodowej jest ważne, gdyż ma wpływ na możliwość zwiększania oszczędności przez ludność, a tym samym na kształtowanie się depozytów w systemie bankowym.

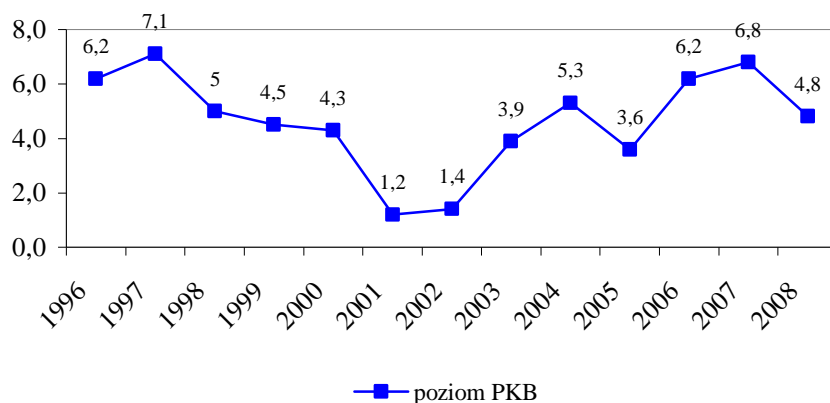
Ryc. 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1997-2007 (podstawowa wymiaru emerytur i rent)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS (<http://www.zus.pl/>).

Sytuację gospodarczą kraju w sposób najbardziej przejrzysty obrazuje wskaźnik *produktu krajowego brutto*. W Polsce kształtował się on w sposób przedstawiony na ryc. 4.

Ryc. 4. Poziom PKB w Polsce w latach 1996-2008 (dane średnioroczne w %)

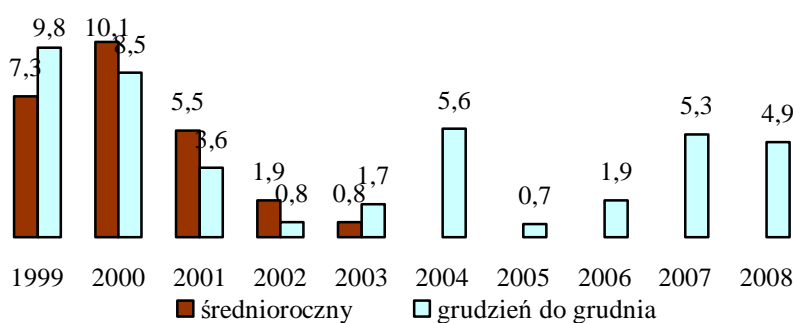


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Po wzroście, jaki nastąpił do roku 1997, następował systematyczny spadek tego wskaźnika, którego największe zmiany odnotowano w roku 1998 oraz 2001. W tym drugim odnotowano najniższą jego wartość. Jednocześnie od roku następnego odnotowano powolny jego wzrost, który utrzymał się do 2004 roku. W kolejnym roku zaobserwowano ponowny spadek PKB. Następne lata (2006 i 2007) to stosunkowo dynamiczny przyrost badanego wskaźnika. W 2008 roku po raz kolejny odnotowano spadek PKB.

W czasie, gdy pogarszały się inne wskaźniki ekonomiczne, *poziom inflacji* systematycznie obniżał się (ryc. 5), dławiony przez nieustanną obniżkę podstawowych stóp procentowych NBP. Choć dla gospodarki i społeczeństwa był to czynnik sprzyjający, to dla sektora bankowego, przy jednoczesnej niejako wymuszonej obniżce stóp depozytowo-kredytowych w bankach komercyjnych, czynnik ten okazał się niekoniecznie pozytywny.

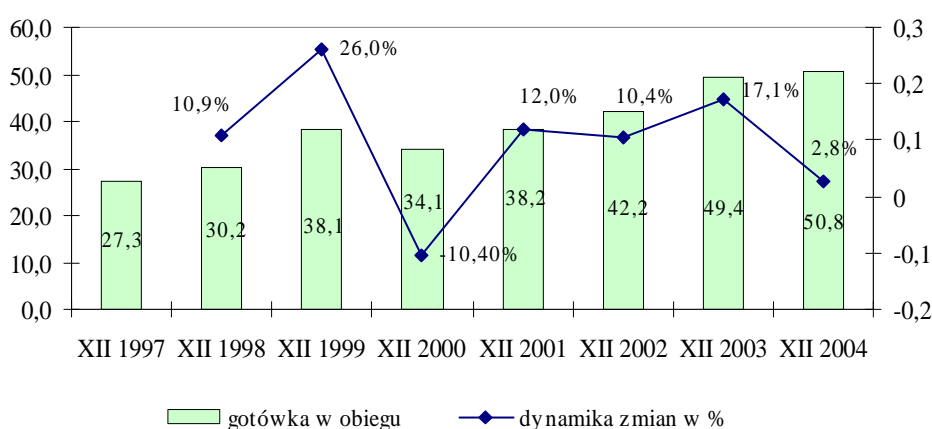
Ryc. 5. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1999-2008



Źródło: Główny Urząd Statystyczny (<http://www.stat.gov.pl/>)

Istnieje zależność pomiędzy inflacją a skłonnością ludności do deponowania oszczędności na rachunkach bankowych. Im mniejsza inflacja, tym więcej pieniądza występuje poza systemem bankowym (ryc. 5 i 6). Przykładem może być tu rok 2000, kiedy inflacja na koniec roku wzrosła w porównaniu z okresem poprzednim. Wówczas podobną odwrotną tendencję zanotował poziom pieniądza znajdującego się poza systemem bankowym. Natomiast, kiedy inflacja ponownie zaczęła spadać, podaż pieniądza gotówkowego odnotowała wzrost. Wzrost ten odbywał się w sposób systematyczny poza rokiem 2002, kiedy to jego dynamika okazała się szybsza niż poprzednio, a co spotęgowało wprowadzenie podatku od oszczędności.

Ryc. 6. Gotówka w obiegu poza systemem bankowym wraz z dynamiką procentową zmian

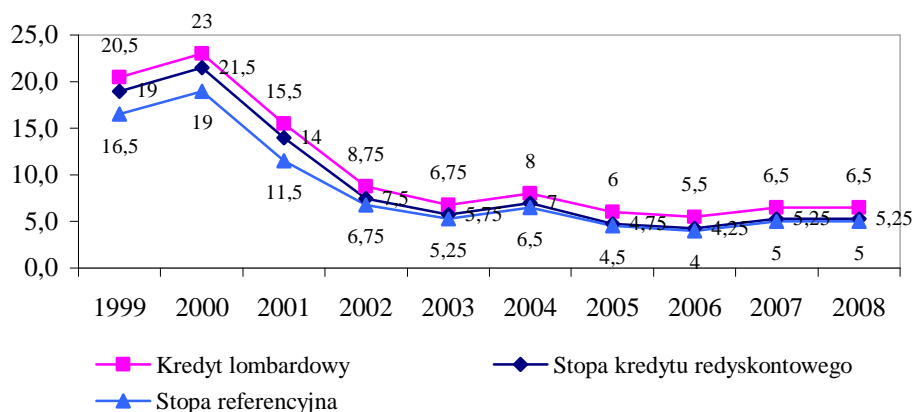


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

## 5. Reakcje banków komercyjnych na zmiany stóp procentowych NBP

Pod koniec roku 2000 średnioroczna inflacja ukształtowała się na poziomie ponad 10% (ryc. 5). Od tamtego momentu, przez kolejne lata, Rada Polityki Pieniężnej nieustannie obniżała podstawowe stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego (ryc. 7).

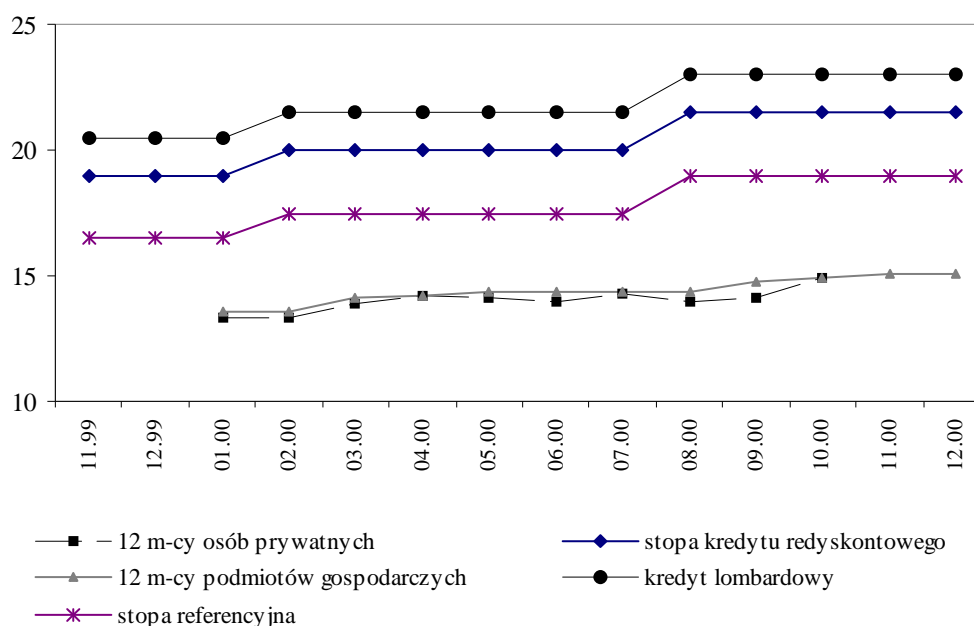
Ryc. 7. Poziom podstawowych stóp procentowych NBP w latach 1999-2008 (na koniec okresu)



Źródło: NBP ([http://www.nbp.pl/Dzienne/Stopy\\_procent2.html](http://www.nbp.pl/Dzienne/Stopy_procent2.html))

Narodowy Bank Polski oddziaływał w ten sposób na rynek finansowy, a głównie na banki komercyjne, które w różny sposób i w różnym czasie przekładały jego działania na własne stopy procentowe depozytów i kredytów uzależniając je dodatkowo od własnej polityki segmentowej. W roku 2000, kiedy to NBP dwukrotnie podniósł stopy procentowe średnie ważone oprocentowanie depozytów nie wzrastało równomiernie zarówno w odniesieniu do depozytów gospodarstw domowych, jak i jednostek gospodarczych (ryc. 8).

Ryc. 8. Dynamika zmian rocznych stóp procentowych depozytów podmiotów gospodarczych oraz osób prywatnych w konsekwencji zmian podstawowych stóp NBP (stan na koniec miesiąca 2000 roku)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

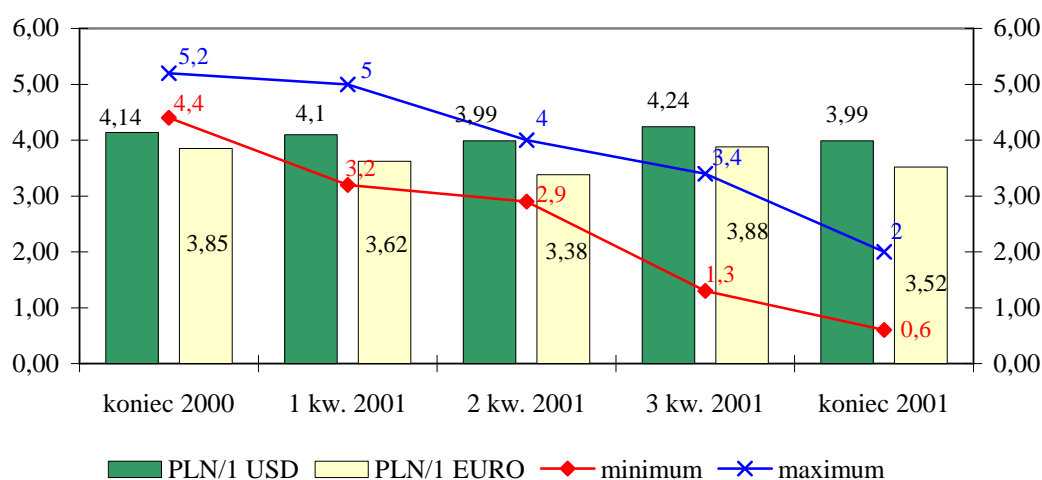
Pierwsza podwyżka stóp procentowych w roku 2000 w odniesieniu do depozytów gospodarstw domowych przyniosła szybszą reakcję banków, które w większym stopniu podniosły stopy procentowe, niż to miało miejsce po drugiej interwencji NBP na rynku. Odwrotna sytuacja nastąpiła w przypadku depozytów podmiotów gospodarczych. Zachowania banków komercyjnych w tym względzie należy tłumaczyć faktem istnienia dużej nadpłynności depozytów podmiotów prywatnych w systemie bankowym oraz spadkiem dynamiki depozytów podmiotów gospodarczych.

## 6. Wpływ kursu walutowego na depozyty walutowe

W przypadku depozytów walutowych utrzymywanych w bankach uwzględniane są dwa czynniki, a mianowicie kurs walutowy oraz oprocentowanie w danym banku. Klienci

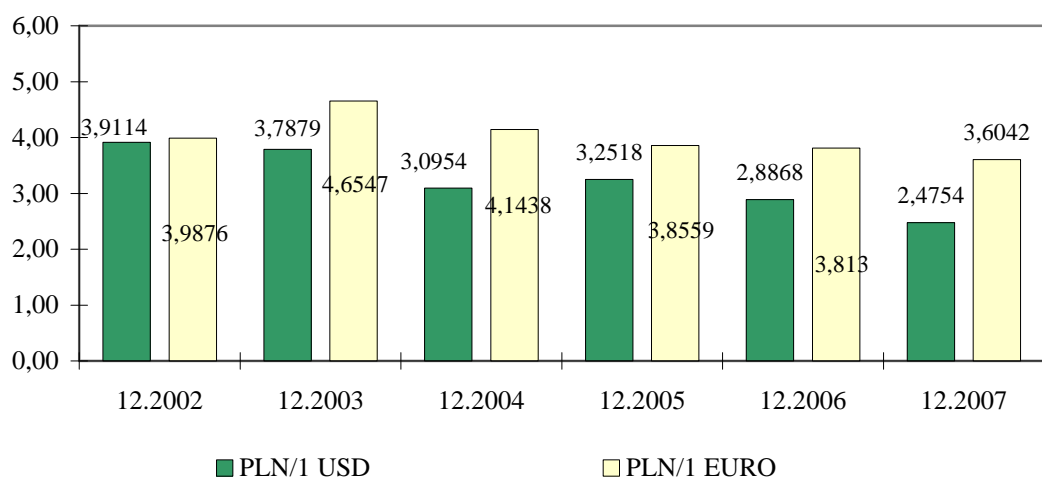
banku w przeważającej liczbie decydują się na założenie rachunku obserwując kurs walutowy. Przykładem może być sytuacja kształtująca się w roku 2001, kiedy to oprocentowanie tego rodzaju depozytów systematycznie malało, przy jednoczesnym powolnym wzroście ogółu depozytów. Do połowy roku 2001 kurs walutowy kształtował się mniej więcej na stałym poziomie, natomiast od roku 2002 wykazywał tendencje zmienną (ryc. 9 i 10).

Ryc. 9. Stopa oprocentowania środków na rachunkach walutowych w bankach komercyjnych oraz kursy walutowe według średniego kursu NBP (fixing)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Ryc. 10. Kursy walutowe wg średniego kursu NBP



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.



W okresie 2001-2007 kurs złotego w stosunku do dolara wykazywał tendencję spadkową. Podobnie miał się kurs złotego do euro, z wyjątkiem roku 2003, w którym odnotowano wyraźny jego wzrost w stosunku do roku 2002.

Ocenia się, że w latach 2009-2010 złoty wzmocni się (pod koniec 2009 roku 1 USD = 2,7-2,8 zł, 1 € = 4,10-4,25 zł), a kryzys finansowy w krajach zachodnich powoli ustąpi. Polska powraca do wyższej stopy wzrostu gospodarczego, co niewątpliwie może spowodować wzrost depozytów, chociaż zapewne nie kosztem funduszy inwestycyjnych.

### **Streszczenie**

W artykule przeanalizowano czynniki ekonomiczne, które kształtują depozyty banku komercyjnego. Analizę tę poprzedzono określeniem roli depozytów w działalności banku. Ponadto stwierdzono, iż dla osiągnięcia wymaganej rentowności, przy potrzebie zachowania płynności istnieje konieczność określania pożądanej i efektywnej struktury depozytów oraz monitorowanie jej stabilności.

Wśród czynników makroekonomicznych wskazano na stopę bezrobocia, której wzrost jednocześnie zwalnia dynamikę wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, i w ten sposób oba te czynniki ograniczają deponowanie środków pieniężnych. Ponadto obniżanie stóp procentowych również doprowadza do zahamowania wzrostu depozytów. Wskazano także na zależność pomiędzy inflacją a skłonnością ludności do deponowania swoich oszczędności na rachunkach bankowych. I tak stwierdzono, że im mniejsza inflacja, tym więcej pieniądza występuje poza systemem bankowym.

### **Summary**

The article discusses economic factors shaping the level of a commercial bank deposits. The analysis was preceded by determining a deposit's role in bank activities. Moreover, it has been stated that in order to achieve the required profitability and retain liquidity at the same time there is a necessity to define the desirable and effective deposit structure and to monitor its stability.

Among macroeconomic factors the unemployment rate has been pointed out. The growth of unemployment slows down the dynamics of the salary increase in the state economy and so those two factors reduce depositing monetary means. Likewise, lowering interest rates leads to restraining deposit increase. Also the dependence between inflation and people's tendency to deposit savings in bank accounts was indicated. And finally it has been stated that the lower the inflation the more money appears outside the banking system.

### **Bibliografia**

- Dobosiewicz Z., *Podstawy bankowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.  
Dobosiewicz Z., *Wprowadzenie do finansów i bankowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.  
Gierusz B., *Rachunkowość bankowa*, ODDK, Gdańsk 1999.  
Krzyżkiewicz Z., *Operacje bankowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.  
Portale internetowe: [nbp.pl](http://nbp.pl), [stat.gov.pl](http://stat.gov.pl), [zus.pl](http://zus.pl), [bankier.pl](http://bankier.pl), [money.pl](http://money.pl).

## CYKL ZARZĄDZANIA JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA STRATEGII ORGANIZACYJNEJ ROZWOJU SEKTORA KOMUNALNEGO

### Wstęp

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty stanowi zadanie publiczne, którego podstawę rzeczową tworzy jej majątek. Pomiedzy zadaniami publicznymi realizowanymi w ramach gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego a ich mieniem występuje więc bezpośrednia zależność. Mienie jednostek samorządu terytorialnego jest rodzajem mienia publicznego, a jego wyodrębnienie jest pochodną ich odrębności prawnej. Istota mienia komunalnego wynika więc z istoty samorządu jako władzy ustanowionej w wyniku decentralizacji władzy publicznej.

Krytyczne oceny reformy i zmian w administracji publicznej w Polsce najczęściej odnoszą się do kwestii zarządzania tym obszarem aktywności gminy. Poszukiwane są więc narzędzia, które można by wykorzystać w tym zakresie, a w konsekwencji uzyskać wyższą sprawność realizowanych działań. Model funkcjonowania sektora komunalnego powinien odzwierciedlać podstawową filozofię w zakresie wyboru sposobu zaspokajania potrzeb publicznych danej społeczności (wspólnoty). Wśród kryteriów, które powinno się brać pod uwagę przy wyborze takiego modelu decydujące znaczenie odgrywa przyjęty stopień i zakres koordynacji jaki chce uprawiać władza lokalna, a także względy ekonomiczno-społeczne.

Według E. Wojciechowskiego w problematyce samorządu terytorialnego kluczowe miejsce zajmuje zarządzanie tymi wszystkimi sprawami, które należą do jego właściwości i kompetencji. Samorząd powinien tak orientować swoje działania, by w zależności od przyjętej strategii wyraźnie była określona jego podmiotowość oraz realizowane funkcje<sup>1</sup>. Zgodnie z postulatem sprawności zarządzania wszelkie podejmowane przedsięwzięcia (projekty) powinny przebiegać zgodnie z zasadą cyklu działania zorganizowanego, zwanego też cyklem zarządzania. Oznacza to, iż należy mieć na uwadze z jednej strony odpowiednią kolejność działań, z drugiej zaś właściwy podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności przypadający w udziale poszczególnym uczestnikom całego przedsięwzięcia. Celem artykułu jest pokazanie roli cyklu zarządzania jako narzędzia w kształtowaniu strategii organizacyjnej rozwoju sektora komunalnego.

---

<sup>1</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 8.

## 1. Koncepcja cyklu zarządzania w rozwiązaniach organizacyjnych funkcjonowania sektora komunalnego

Uwagi te w pełni powinny dotyczyć gospodarowania i zarządzania sferą usług publicznych w gminie. Chodzi tutaj o to, co T. Kotarbiński nazywał preparacją działań, a H. LeChatelier „myśleniem przed działaniem”. Zarządzanie w sposób zorganizowany oznacza postępowanie zgodne z kolejnymi etapami cyklu organizacyjnego. Cykl ten bywa przedstawiany w postaci kilku etapów, z których powinno składać się każde działanie<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę poglądy różnych autorów w tym zakresie, można przyjąć, że kolejne etapy tego cyklu powinny obejmować:

- określanie celów,
- planowanie działań,
- wykonanie oraz
- kontrolę i ocenę.

Logicznie pierwszym etapem sprawnego zarządzania jest określanie celów, gdyż wyznaczają one kierunek i strukturę działań każdej organizacji, stanowią wręcz „rację jej istnienia”. Określanie celów organizacji konieczne jest co najmniej z dwóch powodów:

- po pierwsze, organizacje nie mające jasno określonych celów nie mogą planować,
- po drugie, cele pozwalają mierzyć i oceniać efektywność działań zmierzających do ich realizacji.

W każdym działaniu możemy stwierdzić wielość celów, co sprawia, że najczęściej należy mówić o drzewie celów (dendrogramie celów). Jego budowa polega na podziale celu głównego na cele cząstkowe różnych stopni i przedstawieniu ich w formie grafu. Drzewo celów budujemy z reguły od góry do dołu tzn. w ten sposób, że przyjmując określony stan jako punkt wyjścia (cel główny) staramy się znaleźć środki jego realizacji, czyli podcele, które uznajemy, jako mające wpływ na realizację celu głównego.

Drzewo celów, zanim przejdzie się do następnych etapów cyklu zarządzania powinno być ocenione pod kątem spójności, zupełności i rozłączności. Przez spójność zbioru celów rozumiemy moc związków pomiędzy jego elementami tj. podcelami. W zależności od stopnia tej spójności zmiana jednego z celów może wpływać w różnym zakresie na pozostałe cele, powodując zmianę wszystkich celów lub tylko niektórych. Ocena zupełności drzewa celów polega na stwierdzeniu czy opracowane zestawienia celów są pełne tj. czy nie brakuje w nich jakichś istotnych celów niższych stopni, warunkujących osiągnięcie celu głównego. Ażeby

---

<sup>2</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1972, s. 306.

jednak to można było stwierdzić musi istnieć hipoteza co do wzorca kompletnego zestawu celów. Badanie celów pod względem rozłączności polega na stwierdzeniu czy nie występuje tzw. antynomia celów, czyli sprzeczność między niektórymi celami.

W wyniku obserwacji i badań wielu sprawnie funkcjonujących organizacji stwierdzono, że niezależnie od ich rodzaju i specyfiki, pewne cele powtarzają się. Są to cele o charakterze systemowym wpływające na zdolność organizacji do zharmonizowanego i skoordynowanego działania. Wśród tego rodzaju celów wymienia się najczęściej<sup>3</sup>:

- dostosowanie się i odnowę; co oznacza, iż wszelkie organizacje stają wobec problemu upływu czasu i zmian w otoczeniu; muszą więc dbać o swoją elastyczność i rozwój,
- współdziałanie; co oznacza, iż żadna organizacja nie jest w stanie uniknąć konfliktów między jej uczestnikami, tak wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi; ustalanie celów w tym zakresie może skutecznie zapobiegać ewentualnym nieporozumieniom,
- identyfikację i integrację; menedżerowie powinni formułować swoje zadania w zakresie zwiększania zrozumienia celów organizacji oraz zbieżności celów indywidualnych z celami zbiorowymi. Chodzi o to, że współdziałanie jest bardziej sprawne, gdy poszczególni uczestnicy, tak wewnątrzni, jak i zewnątrzni utożsamiają się z przyjętymi celami. Nie można bowiem identyfikować się z celami, których się nie zna.

Cele powinny opisywać konkretne rezultaty, jakie organizacja lub poszczególne jej części zamierzają osiągnąć w wyznaczonym czasie. Te z nich, które sformułowane są ogólnie i całościowo, określa się mianem misji. Misja nie jest celem, który ma być bezpośrednio osiągnięty. Pełni ona raczej rolę drogowskazu, co oznacza, że jej podstawową funkcją jest wyznaczanie kierunku działań organizacji. Aby cele mogły być osiągnięte, muszą zostać opracowane sposoby ich realizacji, czyli plany. Stanowią one „mapy drogowe”, według których organizacje zmierzają ku swoim celom.

Planowanie to obmyślanie środków i sposobów działania dostosowanych do istniejących warunków. Zarówno środki działania, jak i sposoby ich stosowania są tym skuteczniejsze, im lepiej są dostosowane nie tylko do celów, którym służą, ale i do warunków działania (wewnętrznych i zewnętrznych), czyli do sytuacji. Organizacje opracowują dwojakiego rodzaju plany: strategiczne i operacyjne. Pierwsze charakteryzują się tym, że

---

<sup>3</sup> J. Machaczka, *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999, s. 36.

obejmują dłuższy horyzont czasu, zawierają określenie niezbędnych priorytetów oraz określają działania zmierzające do zapewnienia rozwoju organizacji. Plany operacyjne obejmują krótszy horyzont czasu i koncentrują się na sposobach wdrażania planów strategicznych.

Opracowywanie planów rozkłada się na trzy fazy: opracowanie wytycznych, sporządzanie projektów planów oraz zatwierdzanie planów. We wszystkich tych fazach stosowana powinna być tzw. metoda bilansowa, polegająca na porównywaniu potrzeb z możliwościami. Stopień konkretyzacji i uszczegółowienia planów może być różny i powinien być dostosowany do wymogów konkretnej sytuacji. Gdyby wyobrazić sobie szereg koncepcji planów uporządkowanych według stopnia ich konkretyzacji, to na jednym jego krańcu stałby „zamiar” odznaczający się minimalnym jej stopniem, a na drugim „program” skonkretyzowany aż do najdrobniejszych szczegółów<sup>4</sup>.

Plany jako wytwory procedury planowania powinny spełniać pewne wymagania, od których zależy skuteczność ich wykorzystania w zarządzaniu. Najważniejsze z nich sprowadzają się do następujących postulatów: wykonalności, racjonalności, elastyczności, spójności, terminowości i komunikatywności. K. Fabiańska i J. Rokita wyróżniają trzy podstawowe aspekty funkcji planowania: regulacyjny, informacyjny i metainformacyjny<sup>5</sup>. Regulacyjnym zadaniem planowania jest zapewnienie skuteczności procesu zarządzania przez dostarczenie wzorców do zarządzania. Czynności planistyczne polegają tutaj na identyfikowaniu stanów i wykorzystywaniu modelowania dla potrzeb planowania. Informacyjny aspekt funkcji planowania wiąże się z orzekaniem o merytorycznej zasadności wzorców. Odbywa się to poprzez badanie ich zgodności z przyjętymi celami oraz określanie sposobów ich osiągnięcia. Aspekt metainformacyjny planowania polega na nadawaniu procesom zarządzania cech systemu „samouczącego się”, co ma sprzyjać łagodzeniu zakłócającego wpływu otoczenia na funkcjonowanie systemu wykonawczego.

Trzecim etapem cyklu zarządzania jest wykonanie zaplanowanych działań, czyli działalność operacyjna (wytwórcza). Jest ona podstawową sferą funkcjonowania systemów, a sprawny i skuteczny jej przebieg przyczynia się w zasadniczym stopniu do wzrostu wydajności i jakości. W sensie ekonomicznym etap ten dostarcza użyteczności, albo pewnych wartości. Etap ten realizuje się poprzez działalność przetwórczą lub usługową. Od lat

---

<sup>4</sup> J. Zieleniewski, *op. cit.*, s. 322.

<sup>5</sup> K. Fabiańska, J. Rokita, *Strategia rozwoju technicznego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1991, s. 116.

dziewięćdziesiątych szczególną uwagę poświęca się tempu realizacji, przez co należy rozumieć czas potrzebny organizacji do wykonania jej czynności<sup>6</sup>.

Logicznie końcowym etapem cyklu zarządzania jest kontrola. Polega na porównaniu wyników z wyznaczonymi normami (standardami). Proces kontroli przedstawiany jest najczęściej jako układ cybernetyczny tj. działający w oparciu o zasadę sprzężenia zwrotnego. Nowsze tendencje w tym zakresie wskazują na potrzebę wykorzystywania zasady uczenia się. Leży ona u podstaw koncepcji „podwójnej pętli uczenia się” (double-loop learning) opracowanej przez C. Argyrisa<sup>7</sup>. W tradycyjnie pojmowanym procesie kontroli jej istota polega na wyszukiwaniu i poprawianiu błędów, czyli czegoś, co czyni działanie nieskutecznym i nieefektywnym. Postępowanie takie nadaje kontroli charakter jednostkowy, inspekcyjny i biurokratyczny. C. Argyris proponuje dodanie do tego procesu elementów pozwalających na wykorzystanie zjawiska uczenia się, co ma umożliwić rozwiązywanie pojawiających się problemów, a nie tylko stwierdzanie odchyleń.

Cykl organizacyjny może być zatem skutecznym narzędziem sterowania systemem usług komunalnych w gminie.<sup>8</sup> Organizacja usług komunalnych oparta na zastosowaniu cyklu zarządzania powinna sprzyjać kształtowaniu racjonalnego podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności w sektorze usług komunalnych.

## **2. Operacjonalizacja praktycznych modeli strategii organizacji sektora usług komunalnych w jednostce samorządu terytorialnego**

Możliwe rozwiązania w zakresie organizacji sektora usług publicznych wynikają z zakresu praw i obowiązków tzw. podmiotów aktywnych to jest organów publicznych, podmiotów gospodarczych, użytkowników oraz relacji między nimi w zakresie zarządzania usługami publicznymi w gminie. Uważa się, iż konsekwentna i przemyślana organizacja usług publicznych, oparta na zastosowaniu cyklu zarządzania, powinna sprzyjać racjonalności w zakresie funkcjonowania sektora usług komunalnych. Jako podstawowe elementy racjonalizacji organizacji sektora komunalnego przyjmuje się rozwiązania w zakresie strategii, planowania, realizacji i kontroli działań z zakresu zadań publicznych.

---

<sup>6</sup> R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 598.

<sup>7</sup> Ibidem, s.629.

<sup>8</sup> Przedstawiona w niniejszym artykule koncepcja zbudowania systemu zarządzania sektorem komunalnym w oparciu o cykl zarządzania nawiązuje do modelu opracowanego przez firmę Bain&Company, opisanego w opracowaniu: *Usługi komunalne. Organizacja, zarządzanie i finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

W wielu opracowaniach na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego podnosi się problem mechanizmów koordynacji. J. Hausner opisuje dwa skrajne przypadki w tym zakresie: koordynację przez hierarchię oraz koordynację przez rynek<sup>9</sup>. Autor ten nawiązuje tutaj do koncepcji O. Wiliamsona, który hierarchie i rynki uważa za skrajne punkty na linii mechanizmów koordynacji, traktując je jako odmienne rodzajowo sposoby koordynowania działań zbiorowych<sup>10</sup>.

Pojęcie hierarchii odnosimy tutaj nie do jakiejś pojedynczej organizacji, ale do takiego uporządkowania różnych organizacji, w którym dominują więzi organizacyjne polegające na przymusie, czyli odgórnie narzuconych regułach postępowania. Tworzą one strukturę, składającą się z wielu jednostek organizacyjnych oraz centrali, która stanowi szczebel bezpośrednio lub pośrednio nadrzędny do wszystkich jednostek biurokratycznych<sup>11</sup>.

Pojęcie rynku odnosimy natomiast do takiej sytuacji, w której na strukturę składają się niezależne podmioty (osoby fizyczne, firmy, agendy rządowe itp.), zawierające transakcje na własny rachunek. Brak tutaj zależności hierarchicznych, istnieje swoboda przystępowania do wszelkiego rodzaju transakcji. Podstawą koordynacji rynkowej są zawierane otwarcie i intencjonalnie kontrakty. Uważa się, że sprzyja to efektywności zachowań poszczególnych uczestników rynku, a cały układ skłonny jest do samoregulacji.

W zależności od przyjętych rozwiązań w zakresie przyjętych mechanizmów koordynacji oraz udziału gminy w poszczególnych etapach cyklu zarządzania mamy do czynienia z dwoma krańcowymi (alternatywnymi) modelami usług komunalnych w gminie – modelem samowystarczalnym (przedsiębiorczo-menedżerskim) i modelem rynkowym. Określają one zakres przedmiotowy (co?), podmiotowy (kto?) i procesowy (jak?) organizacji i zarządzania lokalną sferą komunalną<sup>12</sup>. Mówiąc o modelu mamy tutaj na myśli pewne uproszczone, ale uporządkowane spojrzenie na sposób zarządzania sektorem komunalnym w gminie. Jego podstawowe cechy są rezultatem działania wszystkich pozostających w interakcji aktywnych uczestników sektora komunalnego, tj. organów publicznych, podmiotów gospodarczych oraz użytkowników, czyli mieszkańców.

---

<sup>9</sup> J. Hausner, *Podstawy rządzenia interaktywnego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 17.

<sup>10</sup> O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, tłum. J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 32.

<sup>11</sup> J. Hausner, *op. cit.*, s. 11.

<sup>12</sup> Pojęciem modelu samowystarczalnego i rynkowego posługuje się E. Wojciechowski dla opisu sposobów świadczenia usług komunalnych, [w:] *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 96-99.

Potrzeba zmiany modelu organizacji usług komunalnych i finansowania inwestycji komunalnych w Polsce wynika z następujących przesłanek<sup>13</sup>:

- rosnącego od lat zakresu zadań i kompetencji samorządu, bez możliwości odpowiedniego finansowania tych zadań,
- stanu finansów publicznych, widzianego w perspektywie nowych zasad ich funkcjonowania i konieczności zwiększania nakładów na inwestycje,
- wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością „dostosowania się”,
- nieefektywności dotychczasowego systemu prowadzenia usług komunalnych i finansowania komunalnych inwestycji infrastrukturalnych.

U podstaw poszukiwania i wdrażania nowych rozwiązań jest świadomość, że dotychczasowa struktura decyzyjna, organizacyjna i ekonomiczna sektora usług komunalnych nie przystaje do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Kwestionowana jest zasadność i efektywność funkcjonującego dotychczas systemu, w którym główny ciężar planowania i finansowania inwestycji infrastrukturalnych spoczywa na podmiotach publicznych, a nie na podmiotach gospodarczych.

W założeniach modelu samowystarczalnego (przedsiębiorczo-menedżerskiego) gmina odgrywa główną i dominującą rolę we wszystkich fazach cyklu gospodarowania i zarządzania (ryc. 1). Bierze ona na siebie wszystkie zobowiązania wynikające z pełnienia roli przedsiębiorcy. Poszczególne etapy cyklu zarządzania realizowane są przez aparat administracyjny gminy, bądź jednostki organizacyjne, których właścicielem jest gmina.

Z istoty usług o charakterze użyteczności publicznej wynika odpowiedzialność gminy za zaspokajanie potrzeb mieszkańców w tym zakresie. Chodzi tutaj z jednej strony o planowanie i organizowanie podaży usług komunalnych (provide), z drugiej zaś o ich właściwe wykonywanie (produce). W krajach, w których dominuje własność publiczna w sektorze komunalnym usługi z zakresu użyteczności publicznej były i są wykonywane bezpośrednio przez aparat administracyjny samorządu, bądź przez jego jednostki organizacyjne. Gmina skupia więc tutaj równocześnie funkcje inicjatora, kontrolera, producenta usług, a nawet niekiedy zapewnia ich pełne lub częściowe finansowanie<sup>14</sup>. Za takim rozwiązaniem przemawiają takie czynniki, jak: dyspozycyjność, kontrola oraz gwarancja ciągłości. Natomiast najważniejsze wady to: niska efektywność, groźba monopolu gminnego i upolitycznienie zarządzania.

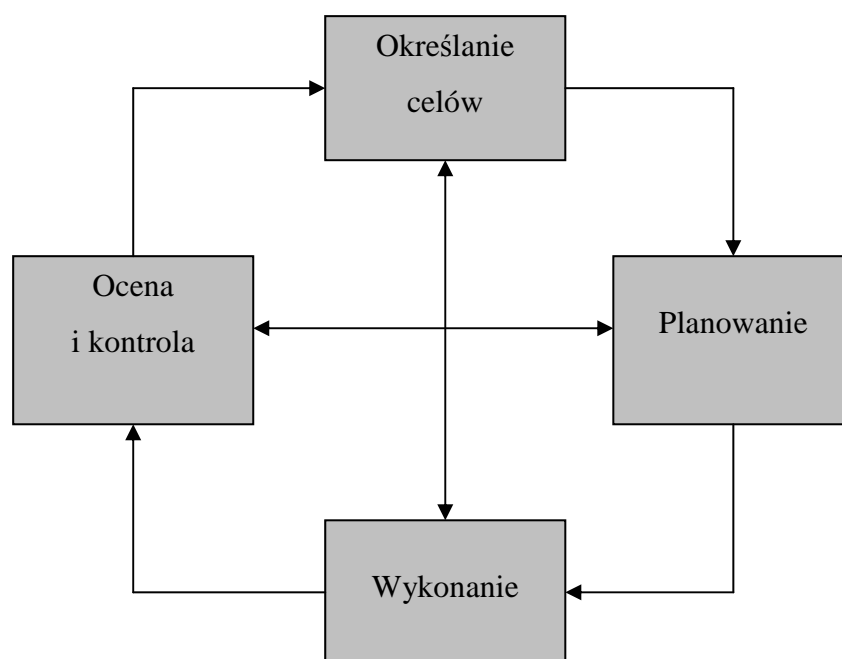
---

<sup>13</sup> *Usługi komunalne. Organizacja, zarządzanie i finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 8.

<sup>14</sup> E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 145.



Ryc. 1. Podział kompetencji w modelu samowystarczalnym (gmina jako przedsiębiorca)



■ – wysoki stopień zaangażowania gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Usługi komunalne. Organizacja, zarządzanie i finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 15.

U podstaw modelu samowystarczalnego leży idea „służby publicznej”, z której wyprowadza się tezę o możliwości skutecznej kontroli jakości usług komunalnych i elastyczniejszej reakcji na potrzeby społeczne. Z drugiej jednak strony należy zdawać sobie sprawę, że łączenie władzy administracyjnej z działalnością gospodarczą, a więc świadczenie usług komunalnych w tzw. zarządzie publicznym może prowadzić do sytuacji patologicznych. Przede wszystkim w praktyce niezwykle trudno jest godzić interesy społeczne z interesami ekonomicznymi. Model samowystarczalny zakłada łączną odpowiedzialność gminy za dostarczanie usług i bezpośrednie prowadzenie działalności gospodarczej.

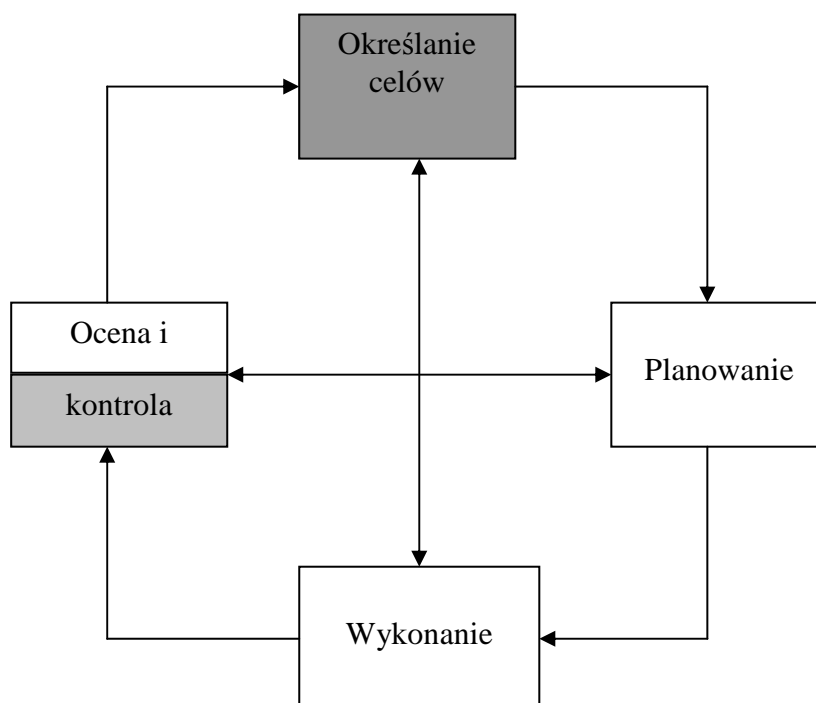
Alternatywnym do modelu samowystarczalnego jest model rynkowy (ryc. 2), u podstaw którego leży idea rozdzielenia odpowiedzialności organów publicznych za zapewnienie usług komunalnych od bezpośredniego ich świadczenia<sup>15</sup>. W modelu tym władza publiczna (rada, wójt i administracja gminy) pełni funkcję regulatora procesu, a więc ograniczają się do pełnienia funkcji zarządzania. Gmina jako nabywca świadczeń określa standardy i monitoruje efekty, zaś wykonawcami są niezależne i samodzielne podmioty

<sup>15</sup> Ibidem, s. 146.

gospodarce. U źródeł modelu rynkowego leży przekonanie o korzyściach wynikających z deregulacji i liberalizacji w gospodarce.

W modelu rynkowym występuje wielu tzw. aktywnych uczestników sektora komunalnego. Rozdział zadań między nimi dokonywany jest w oparciu o zasadę powiernictwa (powierzania). Możliwości takie zostały przewidziane w ustawie o gospodarce komunalnej. Art. 3 tej ustawy stanowi, iż „jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych”<sup>16</sup>.

Ryc. 2. Podział kompetencji w modelu rynkowym (gmina jako klient)



- Wysoki poziom współpracy i zaangażowania gminy i podmiotu gospodarczego
- Nadzór gminy (funkcje regulacyjne)
- Kompetencje podmiotu gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Usługi komunalne...*, s. 15.

Powierzenie zadań publicznych jest głównie zabiegiem organizacyjno-ekonomicznym, choć oczywiście musi mieć również podstawę prawną. W szczególności chodzi tutaj o różnego rodzaju partnerstwo publiczno-prywatne. Gmina jako jednostka organizacyjna z natury swojej nie będąca przedsiębiorcą, powinna więc dążyć do

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz.43), art. 3.1.

angażowania w realizację (wykonawstwo) zadań publicznych inne podmioty, ograniczając się do pełnienia funkcji decyzyjno-regulacyjnych.

Zarówno model samowystarczalny (autarkiczny), jak i model rynkowy są konstrukcjami teoretycznymi. Istotą budowy społeczeństwa obywatelskiego jest przechodzenie od modelu samowystarczalnego do rynkowego. Identyfikacja występowania czynników stymulujących zachowania rynkowe pozwala stwierdzić stopień zaawansowania tego procesu.

Tak w Polsce, jak i w innych krajach obowiązki dostarczania usług publicznych spoczywały dotychczas na władzach samorządowych. Istotny wpływ na taką sytuację miał dominujący udział własności publicznej w realizacji zadań komunalnych. Zadania te wykonywane były bezpośrednio przez aparat administracyjny, bądź przez własne (gminne) jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa komunalne. U podstaw takiego sposobu świadczenia usług komunalnych leży utożsamianie usług komunalnych (municipal services) z władzami lokalnymi (municipal authorities)<sup>17</sup>. Gmina łączy funkcje inicjatora, producenta, jak i kontrolera, zapewniając w niektórych usługach ich pełne lub częściowe finansowanie. Podkreślając niewątpliwe walory takiego rozwiązania (dyspozycyjność, kontrola, gwarancja ciągłości), zwraca się uwagę na jego ułomności, jak: brak dostatecznej gwarancji racjonalności wykorzystania środków publicznych, realna groźba stworzenia monopolu gminnego, upolitycznienie zarządzania. Opisany model świadczenia usług komunalnych występuje w takich krajach, jak Francja, kraje skandynawskie, Niemcy, gdzie świadczenie usług komunalnych odbywa się w tzw. zarządzie publicznym.

### **3. Sposoby implikacji strategii organizacyjnej sektora komunalnego w gminach**

Fundamentem zarządzania rozwojem organizacji leży proces racjonalizacji (zmiany). Celem jego jest osiągnięcie najwyższego wyniku użytecznego przy optymalnym nakładzie środków wytwórczych. W sposób przejrzysty i lapidarny problem ten został opisany przez K. Adamieckiego. Chodzi o to, że tak samo, jak między dwoma punktami A i B jest tylko jedna najkrótsza droga – linia AB, tak najlepsze (doskonałe) rozwiązanie każdego zagadnienia jest zawsze tylko jedno<sup>18</sup>. Jeśli więc w danej chwili umiemy działać tylko w sposób C i znajdziemy jakieś rozwiązanie, które pozwoli nam działać w sposób D, a później E, to wszystkie te sposoby możemy nazwać racjonalizacją prowadzącą do rozwoju. W tym sensie rozwój to niekończący się proces racjonalizacji, najczęściej

---

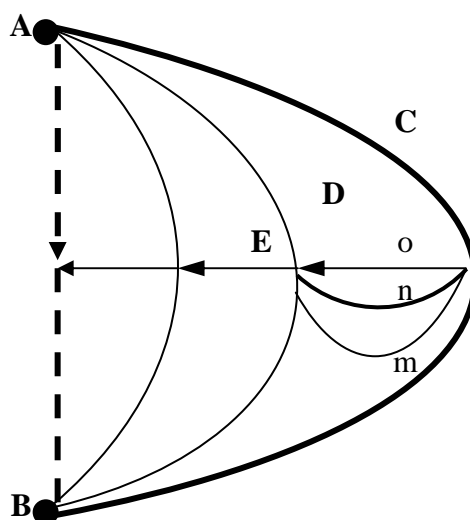
<sup>17</sup> E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 145.

<sup>18</sup> K. Adamiecki, *O nauce organizacji*, PWE, Warszawa 1970, s. 327.

bezsukteczne dążenie do doskonałości. Zawsze bowiem znajdują się jakieś uwarunkowania, które ograniczą możliwość zastosowania sposobu AB. Stąd poszukując sposobu D zamiast C, jesteśmy zmuszeni rozważyć wiele innych możliwości, na przykład (m), (n) itd. Wszystkie one racjonalizują dotychczasowe działania i sprawiają, że występuje rozwój, chociaż tylko jeden sposób (o) będzie najlepszy. Istotę takiego sposobu myślenia ilustruje ryc. 3.

Strategie rozwoju to w istocie więc strategie racjonalizacji rozumiane jako metody i systemy ulepszeń (zmian). Jest ich nieskończona liczba. Swoim zakresem obejmują wszelkie sposoby postępowania oraz zabiegi techniczne przy kierowaniu działaniami, tak oddzielnych jednostek, jak i ich zespołów, mające na celu osiągnięcie większego wyniku użytecznego przy najmniejszym nakładzie czasu, pracy ludzkiej, energii przyrody, materiałów i innych środków wytwórczych<sup>19</sup>.

Ryc. 3. Rozwój jako problem racjonalizacji



Źródło: K. Adamiecki, *O nauce organizacji*, PWE, Warszawa 1970, s. 327.

Problemy powstające w procesie zarządzania rozwojem mogą mieć trojaki rodzaj charakteru: normatywny, strategiczny lub operacyjny<sup>20</sup>. Odzwierciedlają one specyfikę i różnorodność wyzwań, jakie musi podjąć organizacja, aby mogła odnieść sukces.

Na poziomie normatywnym kluczowe znaczenie ma przyjęta wizja organizacji i jej tożsamość. Tworzą one ogólne ramy, wyznaczające pole dla zarządzania strategicznego

<sup>19</sup> Ibidem, s. 328.

<sup>20</sup> C. Pumpin, J. Prange, *Management der Unternehmensentwicklung*, Campus 1991, s. 20.

i operatywnego. Najważniejszym zadaniem zarządzania normatywnego jest utrzymanie zdolności organizacji do przeżycia i rozwoju. Na poziomie strategicznym najważniejsze są działania związane z budową i utrzymaniem pozycji konkurencyjnej organizacji. H. Hinterhuber upatruje istotę podejmowanych tutaj działań w redukcji złożoności otoczenia za pomocą metod organizacyjnych<sup>21</sup>. Na poziomie operatywnym realizowane są procesy materialne i informacyjne. Organizacja orientuje się tutaj na efektywność i skuteczność podejmowanych działań.

Rozwój rozumiany jako proces racjonalizacji to w istocie proces odkrywania nowych możliwości. Zwracają na to uwagę K. Fabiańska i J. Rokita. Autorzy ci twierdzą, że każda organizacja zawsze funkcjonuje poniżej swojej optymalnej sprawności<sup>22</sup>. Rozwój więc to w konsekwencji poszukiwanie i eliminowanie wszelkiego rodzaju ograniczeń sprawiających, że rzeczywiste osiągnięcia są mniejsze niż możliwości. Ograniczenia te mogą mieć charakter subiektywny (błąd utopii, błąd nieadekwatności, błąd perspektywy), albo obiektywny (ograniczenia prawne, strukturalne, kompetencyjne, poznawcze i motywacyjne). Istotą procesu zarządzania rozwojem jest eliminowanie ograniczeń i poszukiwanie nowych możliwości.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w badaniach nad przyszłością dominowała tzw. twarda analiza systemowa, opierająca się na wykorzystaniu modeli matematycznych i symulacji komputerowej. W zagadnieniach społeczno-ekonomicznych, wobec często niezadowolających rezultatów zastosowania metod analityczno-intelektualnych, rozwijają się metody intuicyjno-deliberatywne, opierające się na całościowej analizie danych i wiedzy. Metodyki twardej i miękkiej analizy systemowej istotnie się od siebie różnią. Analityczny proces decyzyjny obejmuje: rozpoznanie (intelligence), modelowanie (design) i wybór (choise). W intuicyjno-strategicznym procesie podejmowania decyzji wyróżnia się natomiast następujące etapy<sup>23</sup>:

- zauważenie (recognition), czyli uznanie, że w ogóle mamy problem decyzyjny,
- deliberacja lub analiza (deliberation or analysis), czyli różnorodna analiza problemu oraz hermeneutyczne wniknięcie w jego istotę,
- dojrzewanie (gestion), czyli czas dla podświadomego, całościowego przetwarzania informacji,
- olśnienie (enlightenment), czyli intuicyjne znalezienie rozwiązania,

---

<sup>21</sup> H. Hinterhuber, *Strategische Unternehmensführung*, de Gruyter Lehrbuch 1989, s. 106.

<sup>22</sup> K. Fabiańska, J. Rokita, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1986, s. 106.

<sup>23</sup> A.P. Wierzbicki, *Metodologia i podejście systemowe do badań nad przyszłością*, [w:] *Filozofia myślenia o przyszłości*, RCSS, Warszawa 2002, s. 28.

- racjonalizacja (rationalisation), czyli słowne, logiczne uzasadnienie rozwiązania,
- wdrożenie (implementation).

Cechami decyzji opierających się na miękkiej analizie systemowej są: niepowtarzalność, deliberatywność i efekt olśnienia (eureka). Deliberujemy nad jakimś trudnym zagadnieniem i nagle wiemy, znamy rozwiązanie. Jest to niewątpliwie efekt działania naszej podświadomości. Wyłączenie świadomości i rozluźnienie wspomaga ten efekt.

Organizacja procesu miękkiej analizy systemowej opiera się na tworzeniu warunków sprzyjających wyzwaniu się intuicji. Od dawna stosowano wiele schematów organizacyjnych takich prac<sup>24</sup>. Należą do nich: gry operacyjne, metoda delficka czy burza mózgów. Interesującą metodę organizacji procesu miękkiej analizy systemowej opisuje A. Wierzbicki. Nazywa ją procesem konkretyzacji wizji. Metoda ta składa się z następujących etapów<sup>25</sup>:

- generacja, dyskusja i sformułowanie wizji,
- definicja scenariuszy realizacji wizji,
- analiza scenariuszy realizacji wizji,
- harmonogramowanie prac nad nowymi technologiami, służącymi realizacji wizji,
- harmonogramowanie prac nad nowymi produktami i usługami, wykorzystującymi te technologie.

W procesie tym wielokrotnie wykorzystuje się burzę mózgów, często także gry operacyjne; ale cały proces polega na wypracowaniu dostatecznie śmiałej wizji i próbie konkretyzacji tej wizji, aż do planowania prac wdrożeniowych, produkcyjnych i marketingowych. Proces kształtowania przyszłości ma tutaj charakter wysoce intuicyjny. O jego przydatności i zaletach może świadczyć fakt, iż Unia Europejska wykorzystwała go przy formułowaniu 6-tego Programu Ramowego.

Źródeł przedstawionych tutaj idei można doszukać się w opracowanej na gruncie nauk o zarządzaniu metodzie prognostycznej<sup>26</sup>, lub zbliżonej do niej metodzie „idealnego systemu” G. Nadlera. Opierają się one na stwierdzeniu, że kształtowanie przyszłości nie powinno polegać na kontynuowaniu przeszłości, czy też teraźniejszości – lecz na przewidywaniu tendencji rozwojowych i przygotowywaniu warunków ich realizacji. System idealny to

---

<sup>24</sup> *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, pod red. W. Findeisena, tłum. K. Iracki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.

<sup>25</sup> A.P. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 30

<sup>26</sup> J. Trzcieniecki, *Projektowanie systemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980, s. 31.

system najdoskonalszy, działający bez jakichkolwiek ograniczeń, realizujący swoje zadanie w idealnych warunkach.

Jeśli odnieść powyższe uwagi do podstawowych sposobów logiki myślenia, to z łatwością stwierdzimy, że u ich podstaw leży metoda dedukcyjna. W projektowaniu organizacji wykazuje ona szereg zalet, jak choćby: odrzucenie na wstępnym etapie rozważań stanu istniejącego krępującego zwykle kreatywne myślenie, ograniczenie kosztów związanych z analizą stanu faktycznego czy eliminowanie konieczności krytycznej jego oceny.

W konsekwencji, w kontekście rozważań o sposobach rozwoju pojawia się pytanie: czy korzystniejsza jest tutaj droga akcentująca rolę myślenia indukcyjnego czy też dedukcyjnego. Wydaje się jednak, iż takie ujmowanie problemu nie jest właściwe. T. Kotarbiński zresztą podaje go, jako przykład pytania źle postawionego. Chodzi bowiem o to, że w zależności od sytuacji, raz korzystniej będzie postępować zgodnie z zasadami indukcji, innym zaś razem lepsze efekty da metoda dedukcyjna<sup>27</sup>.

Na możliwości wykorzystania opisanych koncepcji w metodyce programowania regionalnego zwraca uwagę T. Kudłacz. W programowaniu rozwoju, którego podstawową funkcją jest ukształtowanie obrazu przyszłej rzeczywistości wykorzystać można dwa podejścia: tradycyjne i wzorca idealnego<sup>28</sup>. Zasadnicza różnica między nimi sprowadza się do odmiennych przesłanek wnioskowania prognostycznego. Według pierwszego z nich, program jest wynikiem pewnego „ulepszania” rzeczywistości. Wychodząc z analizy stanu istniejącego staramy się ustalić:

- do czego prowadzić mogą dotychczas obserwowane prawidłowości rozwoju,
- co należałoby zmienić, a więc wskazać pożądane kierunki rozwoju,
- co można zmienić, a więc uwzględnić możliwości realizacyjne.

W podejściu tym punktem wyjścia jest ocena stanu istniejącego, a więc mniej lub bardziej rozbudowana analiza diagnostyczna, której wyniki stają się podstawą formułowania hipotez, wypełniających główną część wnioskowania prognostycznego. Zaletą tego podejścia jest m.in. identyfikowanie niedostatków w elementach istniejącego systemu regionu i ukazywanie sposobów ich eliminowania (ograniczania). Natomiast negatywną stroną tak rozumianego procesu programowania jest niska jego innowacyjność, ograniczająca możliwość zaprogramowania czegoś bardziej oryginalnego, jakościowo odmiennego.

---

<sup>27</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, PAN, Warszawa 1965, s. 187.

<sup>28</sup> T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 122.

W podejściu tym postępowanie jest jednak determinowane pewnymi ograniczeniami, które przecież założyliśmy a priori. Ograniczenia te będą musiały wpływać na możliwości poszukiwanych rozwiązań, które będą identyfikowane w określonym zbiorze uwarunkowań oraz obecnych możliwości. W takim modelu kształtowania rozwoju jednostki nie możemy liczyć na wygenerowanie ponadprzeciętnych i innowacyjnych rozwiązań i tym samym będziemy poruszali się siłą rzeczy w pewnych jednak znanych już okowach postępowania tradycyjnego, które nie pozwoli generować nam odpowiednio dużego potencjału rozwoju.

Tych negatywnych cech nie ma drugie podejście do budowy programów regionalnych. Punktem wyjścia nie jest tutaj analiza stanu istniejącego, ale budowa pożądanego obrazu badanej rzeczywistości (czyli układu odpowiednich celów), który mógłby zaistnieć w warunkach idealnych. Dalszy sposób postępowania sprowadza się do urealniania modelu (programu) poprzez uchylanie najbardziej idealizujących założeń.

Etapy działania charakterystyczne dla metodyki diagnostycznej i prognostycznej ilustrują ryc. 4 i 5.

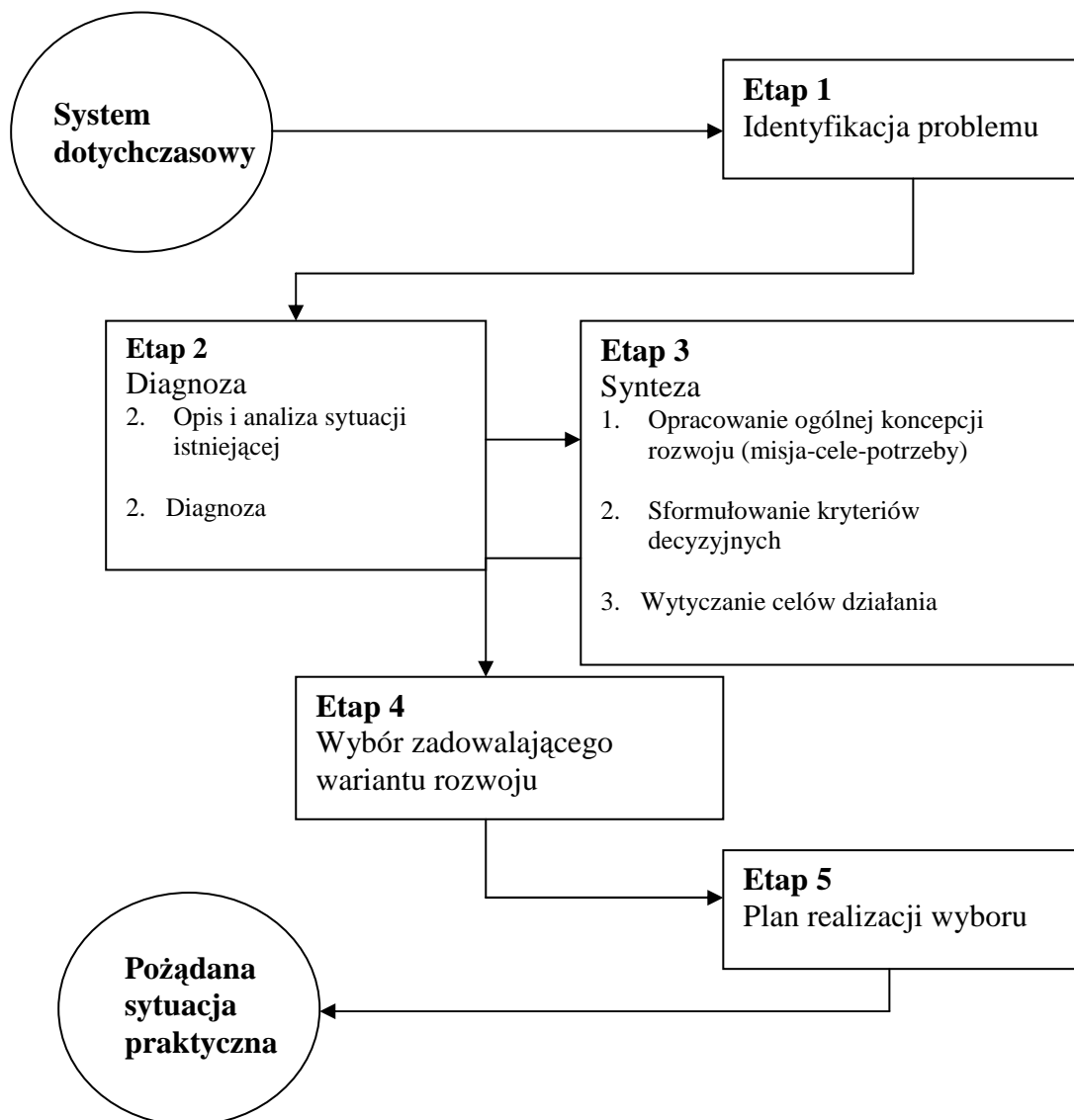
Według J. Trzcienieckiego, autora metody prognostycznej, system wzorcowy jest przyszłościowym kształtem systemu, do którego należy dążyć, a także punktem wyjścia do osiągnięcia przez stopniowe uwzględnianie warunków ograniczających takiego kształtu systemu, który będzie możliwy do praktycznego wykorzystania, czyli systemu realnego<sup>29</sup>. Metoda diagnostyczna nie sprzyja według niego rozwojowi futurologicznego typu myślenia. Wynika to z faktu, że przyjęcie za punkt wyjścia istniejącego stanu organizacji nie pozwala na oderwanie się od przeszłości oraz teraźniejszości i wyznaczenie nowego kształtu organizacji, uwzględniającego nowe, przyszłościowe warunki.

---

<sup>29</sup> J. Trzcieniecki, *op. cit.*, s. 35.

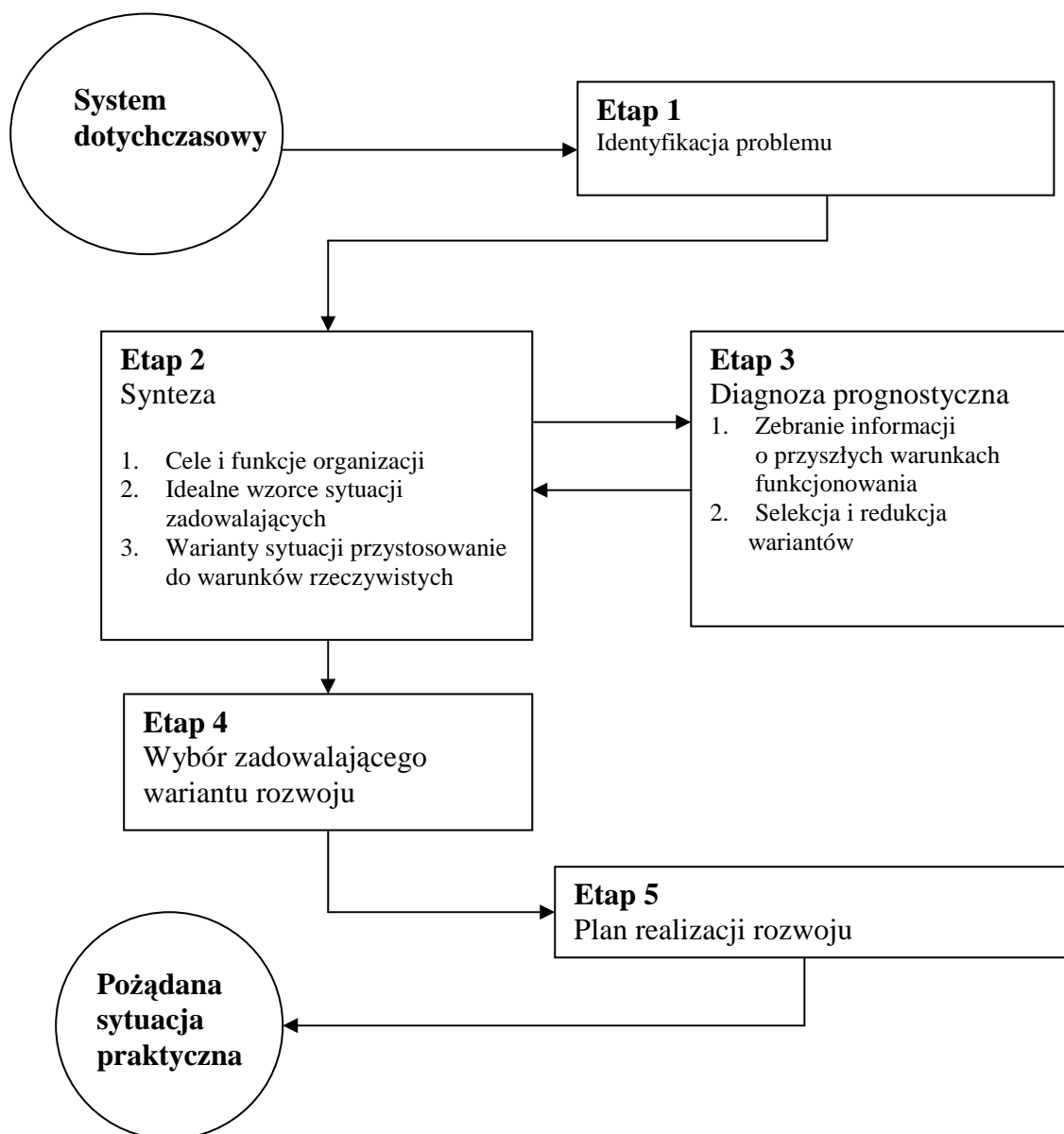


Ryc. 4. Podejście diagnostyczne w zarządzaniu rozwojem



Źródło: K. Fabiańska, J. Rokita, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1986, s. 119.

Ryc. 5. Podejście prognostyczne w zarządzaniu rozwojem



Źródło: Ibidem, s. 119.

Mimo przedstawionych zalet metody prognostycznej, praktyka zarządzania zdominowana jest przez metodę diagnostyczną. Z pewnością przyczyną takiego stanu rzeczy jest łatwość stosowania metody diagnostycznej. Z drugiej strony obiektywna złożoność procesów rozwojowych organizacji jest główną przyczyną trudności w skonstruowaniu idealnego wzorca rozwoju, niezbędnego przy podejściu prognostycznym. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozwój nie powinien ograniczać się do usprawniania. Jego istotą jest poszukiwanie rozwiązań przyszłościowych, opierających się na wykorzystaniu analizy systemowej i metod twórczego myślenia

## Zakończenie

Koniec XX wieku w wielu krajach nasilił tendencję zastępowania tradycyjnej administracji publicznej przez zarządzanie publiczne. Za istotę tego procesu uważa się wprowadzanie do administracji publicznej, a w zasadzie biurokratycznego modelu administrowania koncepcji wypracowanych w obszarze nauk o zarządzaniu, głównie związanych z takimi pojęciami, jak: współdecydowanie, współdziałanie, prywatyzacja czy transformacja.

W zarządzaniu, w przeciwieństwie do administracji główną rolę odgrywa koordynacja. Wprawdzie H. Fayol wyodrębnił koordynację jako funkcję zarządzania, to jednak dzisiaj, głównie pod wpływem analizy H. Koontza i C.O`Donnella skłonni jesteśmy traktować koordynację jako istotę zarządzania<sup>30</sup>. Celem zarządzania jest osiągnięcie możliwie najwyższej sprawności organizacji poprzez usprawnienie i doskonalenie koordynacji. Istotą koordynowania jest proces integrowania działalności poszczególnych części organizacji tak, aby jej cele mogły być skutecznie i efektywnie osiągnęte. Przy braku koordynacji pojawia się tendencja do zaspokajania partykularnych celów części organizacji, kosztem całości. Koordynowanie jest uzupełnieniem, a nawet przeciwwagą, podziału pracy i specjalizacji zadań. Podział pracy sprawia, że poszczególne części organizacji autonomizują swoje cele i zachowania. Utrudnia to koordynację.

Do koordynacji przywiązuje wielkie znaczenie O. Williamson. Według niego zrozumienie ekonomicznych instytucji kapitalizmu jest wielkim i ciągłym wyzwaniem dla prawa, ekonomii oraz nauki o organizacji. Należy zgodzić się z nim, iż ekonomicznych instytucji kapitalizmu nie należy odnosić do interesów klasowych, lecz powinny one wynikać z oszczędności kosztów transakcyjnych, które wykazują tendencję do wzrostu wraz z pogłębianiem się specjalizacji i koordynacji w działalności gospodarczej<sup>31</sup>.

Koordynacja jest kluczowym elementem oddziałującym na koszty zarządzania. Na przykład w dyskusjach nad utworzeniem szczebla powiatowego podnoszono zwykle problem korzyści wynikających z ograniczenia kosztów koordynacji na szczeblu centralnym, zapominając iż uprawnianie i autonomia powoduje wzrost kosztów koordynacji na szczeblach pośrednich i podstawowym.

Główną rolę w kształtowaniu strategii organizacyjnych rozwoju odgrywają stosowane mechanizmy koordynacji. Wyróżnia się dwa podstawowe mechanizmy koordynacji –

---

<sup>30</sup> H. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania – analiza funkcji kierowniczych*, tłum. J. Bernadzikiewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969, s. 53.

<sup>31</sup> O.E. Williamson, *op. cit.*, s. 15.

imperatywny i interaktywny<sup>32</sup>. Istotą pierwszego z nich jest wymuszanie pożądaných zachowań i zmian za pomocą dostępnych narzędzi. Natomiast drugi z wymienionych mechanizmów polega na wywoływaniu pożądaných zmian poprzez stymulowanie zachowań opierających się na współdziałaniu i współuczestnictwie.

Obecny system organizacji życia gospodarczego w Polsce jest wypadkową wielu koncepcji, często z sobą sprzecznych. W dalszym ciągu trudno określić, na ile ma on być budowany na podstawie rozwiązań rynkowych, liberalnych, opierających się na wolnej przedsiębiorczości i zasadach rynkowych, czy też na połączeniu rozwiązań rynkowych z koncepcjami etatystycznymi i socjalistycznymi. W konsekwencji działalność gospodarcza samorządu terytorialnego uwikłana jest często w liczne okoliczności pozagospodarcze, skutkujące nieracjonalnością ekonomiczną podejmowanych decyzji. Zwraca się uwagę, że często decyzje o bardzo istotnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego zdominowane są względami politycznymi lub partykularnymi interesami poszczególnych wspólnot. W konsekwencji wzrasta nieufność do gminy jako planisty i inwestora<sup>33</sup>. Stąd najważniejszym działaniem zapobiegawczym w tym zakresie jest tworzenie takiego systemu zarządzania i realizacji usług komunalnych, który ograniczałby występowanie tego rodzaju negatywnych zjawisk.

### **Streszczenie**

Artykuł porusza problem zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty stanowiącej zadania publiczne, którego podstawę rzeczową tworzy jej majątek. Pomiędzy zadaniami realizowanymi w ramach gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego a ich mieniem występuje więc bezpośrednia zależność. W takich warunkach istotnym staje się więc umiejętność doboru i kreowania odpowiedniego modelu świadczenia usług komunalnych i struktury sektora komunalnego.

### **Summary**

The article touches upon the problem of satisfying collective needs of a community which determines public tasks and whose material basis constitutes its property. There is a direct relation between the tasks realized within the framework of public utilities of self-government units and their property. In such conditions it seems important to be able to choose and create an appropriate model of public utilities and municipal sector structure.

---

<sup>32</sup> J. Hausner, *op. cit.*, s. 19.

<sup>33</sup> *Usługi komunalne...*, s. 12.

## **Bibliografia**

- Adamiecki K., *O nauce organizacji*, PWE Warszawa 1970.
- Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, pod red. W. Findeisena, tłum. K. Iracki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
- Fabiańska K., Rokita J., *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1986.
- Hausner J., *Podstawy rządzenia interaktywnego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2001.
- Koontz H., O'Donnell C., *Zasady zarządzania – analiza funkcji kierowniczych*, tłum. J. Bernadzikiewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, PAN, Warszawa 1965.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Trzcieniecki J., *Projektowanie systemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980.
- Usługi komunalne. Organizacja, zarządzanie i finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Wierzbicki A.P., *Metodologia i podejście systemowe do badań nad przyszłością*, [w:] *Filozofia myślenia o przyszłości*, RCSS, Warszawa 2002.
- Williamson O., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, tłum. J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

**Józef WOJNAROWSKI**

## **ZARZĄDZANIE CENAMI USŁUG TURYSTYCZNO-HOTELARSKICH. WYBRANE PROBLEMY**

### **Wprowadzenie**

Cena jest istotnym instrumentem marketingu i powinna być kształtowana nie tylko w wyniku sił zewnętrznych działających na rynku, sytuacji rynkowej danego produktu czy produktów, ale także w wyniku działań wewnętrznych samego przedsiębiorstwa turystycznego.

Aby wiedzieć jak przygotować, kształtować oraz jak korzystać z ceny jako instrumentu marketingu musimy posiadać pełny obraz rynku i jasny obraz zachowań konsumentów oraz ich wyobrażeń o cenie jako wartości produktu – usługi, a także interpretację ceny przez klienta przed zakupem produktu – usługi. Cena jest także informacją o produkcie skierowaną do klienta. Cena posiada także ważną funkcję w realizacji strategii marketingowej przedsiębiorstwa (w tym hotelu). Poprzez przyjętą strategię cen określa ono swoje miejsce na rynku a powiązanie strategii marketingowej z właściwą polityką cen często przesądza o formach i kierunkach rozwoju przedsiębiorstwa turystycznego, hotelarskiego na rynku.

Polityka cenowa w turystyce może być więc tym instrumentem marketingowym, który pozwoli także na rozpoznanie oczekiwań klienta (gościa hotelowego) i sprzedanie jego własnych oczekiwań za odpowiednią zapłatę.

Zamiarem i celem niniejszego opracowania jest przybliżenie i próba odpowiedzi na wybrane problemy związane z zarządzaniem cenami usług turystycznych-hotelarskich.

Pełniejszą odpowiedź na te i inne problemy związane z ceną, można uzyskać w oddzielnej publikacji autora<sup>1</sup>.

### **Marketingowa polityka cen**

Ceny wywierają główny wpływ na decyzje dotyczące zakupu produktów, a ich wysokość działa aktywizująco lub ograniczająco na wielkość popytu. Cena ma tę cechę, że może być zmieniana szybko i często; może też wykazywać dużą elastyczność, stosownie do zmieniających się warunków i sytuacji rynkowej. Łatwość zmiany ceny nie może

---

<sup>1</sup> J.A. Wojnarowski, T. Wołowicz, *Zarządzanie ceną i finansami w usługach turystycznych i hotelarskich. Wybrane zagadnienia*, WSP, Nowy Sącz 2009.

wyzwalać decyzji mechanicznych, nie opartych o analizy. Cena wywiera wpływ na poziom popytu, na reakcję konkurencji, a także na sytuację ekonomiczną samego przedsiębiorstwa. Zmiana ceny wiąże się bowiem z konsekwencjami zmian przychodów, zaś w powiązaniu z kosztami wpływa na wyniki finansowe przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwo, ustalając cenę, musi brać pod uwagę zarówno reakcję klientów, jak też możliwe reakcje konkurencji. Obniżenie ceny do poziomu cen konkurencji stanowi najprostszą formę w rywalizacji o pozyskaniu klientów. Inną formą walki, bardziej ambitną, świadczącą o możliwościach przedsiębiorstwa, są działania w polepszaniu produktu – jego jakości nie tylko poprzez rozszerzenie usług, ale głównie poprzez poprawienie jakości obsługi, standard usług, nowoczesność urządzeń technicznych, kształtowanie dobrej renomy firmy itp. Praktycznie jednak, gdy proces doskonalenia produktu i podnoszenie renomy firmy są niemożliwe do przeprowadzenia w krótkim czasie, przedsiębiorstwo nie ma wyboru i musi stosować politykę obniżania cen swoich produktów.

Przy kształtowaniu cen należy brać pod uwagę: właściwość produktu, koszty jego wytworzenia, istniejący i prognozowany popyt oraz tendencje rynkowe i siłę konkurencji. Ceny nie ustala się na sztywnym poziomie w dłuższym horyzoncie czasowym dla danej usługi; np. cena „X” za pokój w hotelu nie jest ceną stałą, sztywną, ustaloną na dany rok – lecz ceną elastyczną dostosowaną do stopnia nasilenia lub ograniczenia popytu. Stąd ustalane są ceny zróżnicowane: wyższe w szczycie sezonu, niższe w okresie posezonowym lub w okresie weekendu. Inaczej też są ustalane ceny dla klientów indywidualnych, inaczej dla uczestników wycieczek turystycznych organizowanych przez biura podróży. Wyjściową bazą przy ustalaniu ceny jest kalkulacja kosztowa warunkująca minimum ceny. Ceny kształtują się na podstawie gry rynkowej, wpływu popytu i konkurencji z uwzględnieniem szeregu zmiennych związanych z polityką handlową przedsiębiorstwa jak: segmenty rynkowe, zmienne roczne sezonowe, posezonowe, weekendowe zmiany preferencji klientów itp.

Aby sprzedać jak najwięcej produktów hotele poza zróżnicowaniem cen stosują zachęty w formie różnego rodzaju upustów, bonusów, kart rabatowych dla stałych gości, tańszych pobyków weekendowych, wakacyjnych, specjalnych cen dla klientów korporacyjnych, dla klientów będących pracownikami danego systemu – łańcucha hotelowego itp.

Ceny obecnie są ustalane na drodze negocjacji pomiędzy kupującymi a sprzedającymi w wysokości satysfakcjonującej obie strony. Przy negocjacjach należy jednak zwracać uwagę na dopuszczalną granicę poziomu cen; niemożliwością jest bowiem pogodzenie niskiej ceny ze świadczeniem wysokiej jakości usług.

Cena jest istotnym instrumentem marketingu i powinna być kształtowana nie tylko w wyniku sił zewnętrznych działających na rynku, sytuacji rynkowej danego produktu, czy produktów, ale także w wyniku działań samego przedsiębiorstwa turystyczno-hotelarskiego. Należy mieć pełny obraz zachowań konsumentów oraz ich wyobrażeń o cenie jako wartości produktu oraz interpretację ceny przez klienta przed zakupem danej usługi. Cena jest także informacją o produkcie i usługach skierowaną do klienta. Polityka cenowa w turystyce może być więc instrumentem marketingowym, który pozwoli także na rozpoznanie oczekiwań klienta, gościa hotelowego i sprzedanie jego własnych oczekiwań za odpowiednią zapłatę – cenę.

Cena w świetle postępujących procesów m.in.: recesji, zmian kursów walutowych, niezadowolenia społecznego, segmentacji rynkowej oraz ostrej konkurencji staje się często, szczególnie w obszarze Europy Środkowej i Wschodniej, głównym czynnikiem decyzyjnym dotyczącym wyboru i zakupu danego produktu.

Szczególnie jest już to widoczne w sferze usług turystycznych. Obecnie możemy to dostrzegać m.in. w przypadku turystyki transgranicznej pomiędzy Polską a Słowacją (wpływ relacji kursowych walut).

### **Związek cen z popytem**

Związki wzajemnych zależności pomiędzy ceną a popytem są proste, nie powinny budzić większych wątpliwości. Można je jedynie przypomnieć:

- podwyżka cen zmniejsza popyt,
- utrzymanie cen na tym samym poziomie w dłuższym czasie (bez nowego produktu) prowadzi do zmniejszenia popytu,
- obniżka cen zwiększa popyt,
- wysoki popyt prowadzi do wzrostu cen.

Związek cen z popytem odzwierciedla strategię zróżnicowania cen ze względu na konsumenta, ekstra produkt, miejsce produktu i czas realizacji. Powstają więc pytania: co wybrać?, jakie działania i instrumenty rynkowe zastosować?, krótkofalowe czy długofalowe i w jakim czasie? Należy też przypomnieć, że duża podwyżka cen może być świadomym, planowanym działaniem zmierzającym do ograniczenia lub wyeliminowania niepożądanych klientów, gości hotelowych, nawet danych segmentów np. po modernizacji – nie przyjmujemy wycieczek szkolnych, wesel, balów, gości weekendowych itp. lub przyjmujemy tylko pewne, wybiórcze grupy segmentu biznesowego lub turystów zagranicznych.



## **Ceny a jakość usług**

Do 1989 roku istniały ceny sztywne jako formalny związek cen usług hotelowo – gastronomicznych z ich jakością. Kategoryzacja obiektu określała ceny np. na hotel, motel, pensjonat, schronisko itp. Nie było cen rynkowych zależnych od rodzaju produktu, jego jakości. Obecnie standard obiektu, rodzaj i marka produktu sugeruje jakość, a jakość decyduje o cenie. Ceny mogą być zależne od producenta usług, ich jakości, podejmowanych działań marketingowych, rodzajów produktów, klientów oraz segmentacji rynku i konkurencji. Ta duża współzależność powoduje możliwość stosowania cen elastycznych, zależnych od warunków rynkowych i naszych możliwości np. stosowanie w hotelach, za pokoje o podwyższonym standardzie cen normalnych lub obniżonych, lub ceny za pokój w hotelu 3\*, za cenę w pokoju 2\* itp. Jakość usług nie może być generalnie kształtowana w zależności od kosztów wytwarzania, ale należy tu podkreślić znaczenie organizacji pracy, jej jakość, wydajność i stałą kontrolę jakości producenta. Ostatecznym weryfikatorem jakości i jej oceny jest konsument, który zwraca uwagę na standard usług, standard wyposażenia i kategoryzację obiektu hotelowego.

## **Ceny a konkurencja**

Po zaprzestaniu stosowania centralnego ustalania cen sztywnych, powstał rynek wolnych cen producenta i konsumenta, w dużej mierze zależny od konkurencji. Obowiązkiem staje się ciągła obserwacja i analiza konkurencji oraz odpowiedzi na następujące pytania:

- ile obiektów tej samej kategorii, marki, funkcji obiektu jest w tej samej miejscowości?,
- jaki standard obiektu, standard usług podstawowych, komplementarnych, towarzyszących prezentuje konkurencyjny hotel?,
- jaki rodzaj usług posiada konkurencja, szczególnie tych, których my nie mamy?,
- jaki rodzaj, standard obiektów i usług posiada konkurencja w innych bliskich miejscowościach oddalonych od naszej do 30-50 km np. Krynica – Dolina Popradu; Sopot – Wybrzeże; Zakopane – okolice?,
- jak silna jest konkurencja obca i konkurencja własna?

Spotykamy często wśród konkurentów niekiedy znaczne różnice cen w obiektach o podobnym standardzie. Rodzi się automatycznie pytanie, co robić:

- obniżyć cenę i o ile, czy do ceny konkurencji, czy niżej, kiedy i w jakim czasie?,
- zwiększyć standard obiektu – podnieść kategorię?,
- rozszerzyć funkcje obiektu i zakres świadczeń, czego nie będzie miała

konkurencja?,

- zwiększyć standard usług, szkolić personel; wprowadzać nowe produkty? itp.,
- stosować ceny standardowe wynikające z przyjętej strategii ceny, czy ceny standardowe minus 5-7% lub cenę market – minus 5-10%?,
- przyjąć cenę bez marży, lub z marżą minimalną?

Należy dodać, że przygotowując ceny usług turystycznych i hotelarskich w strategii cen trzeba brać pod uwagę wszystkie uwarunkowania rynkowe.

### **Ceny a koszty**

Szczególnie w wysokości kosztów, a głównie kosztów osobowych, występuje nadal w hotelarstwie polskim problem ich racjonalności i możliwości ich zmniejszenia. Udział kosztów osobowych w kosztach ogółem jest nadal jeszcze wysoki i wynika z kilku przyczyn m.in.<sup>2</sup>:

- wydajność pracy – jeszcze daleka od standardów hotelarstwa światowego (zwłaszcza łańcuchów i systemów hotelowych – grup kapitałowych),
- frekwencja – niska w małych miastach,
- wielkość sprzedaży i ceny usług – niestabilne, przypadkowe, niesystemowe,
- postępująca dekapitalizacja bazy hotelowej – brak planowanych remontów, modernizacji, stałej konserwacji itp.,
- różne jeszcze standardy hoteli i standardy usług w porównywalnych hotelach,
- brak dobrego rozeznania rynku oraz konkurencji,
- brak dobrego rozeznania w segmentacji rynkowej.

Mała wydajność pracy (oceniana przez niektórych hotelarzy od 55-70% efektywności pracy, niekiedy do ok. 80%) przy frekwencji 45-55% w hotelach małych miast i poza miastami oraz przy frekwencji 60-70% w dużych miastach i miejscowościach atrakcyjnych często w niezmodernizowanej bazie hotelowej, średnich i niskich standardach obsługi – prowadzi zwykle do wysokich cen hotelu, jego nieatrakcyjności rynkowej i w konsekwencji do wypadnięcia z rynku.

Obniżanie zaś samej ceny bez weryfikacji i zmiany zasygnalizowanych instrumentów cenowych spowoduje bardzo niską rentowność i możliwe zakończenie działalności.

Należy podkreślić, że zmiana tylko jednego czynnika – instrumentu kosztów, np. modernizacja obiektu bez zwiększenia standardów obsługi i wydajności pracy nie spowoduje

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 47.

zwiększenia frekwencji a tym samym rentowności obiektu. Tylko zastosowanie równoczesne wszystkich instrumentów, przy dobrych działaniach marketingowych, pozwoli na realizację zakładanych celów.

Metoda kosztowa ustalania cen – suma kosztów podzielona przez liczbę wytworzonych produktów – jest nadal często stosowana. Metoda ta ma wiele zalet, ale nie prowadzi w pełni do właściwego powiązania cen z kosztami. Występują jeszcze inne okoliczności, które należy przewidywać w strategii:

- wejście na rynek konkurencyjnego hotelu, który za pomocą relatywnie niskich cen, preferencji cenowych, mocnej promocji – zdobywa rynek,
- poniesienie przez zakład znacznych kosztów remontów, modernizacji, obniża wprawdzie przejściowo rentowność, ale jest ważnym instrumentem działania pozwalającym na zwiększenie standardu obsługi, wydajności, frekwencji, a w konsekwencji rentowności.

Właściciel hotelu często nie chce widzieć efektu przeszłościowego, widzi natomiast bezpośrednio i natychmiastowe koszty bardzo uciążliwe dla hotelu – ale przejściowe. Obecnie dość często, niezależnie od hotelu ulega zmianie frekwencja, wielkość sprzedaży, struktura gości hotelowych, segmentów a także następuje szybsze niż planowaliśmy nasycenie danym produktem m.in. poprzez mocne, widoczne działania marketingowe konkurencji, niestabilność kursów walutowych i niekorzystne ich relacje rynkowe szczególnie dla ceny produktów. Problemy winny być szybko uwzględniane w planach operacyjnych i planach strategicznych hotelu.

### **Rodzaje kosztów i ich wpływ na kształtowanie ceny**

Mamy różne szkoły i metody stanowienia kosztów i ich rodzajów oraz ich wpływu na cenę produktu. Głównie prezentowane są trzy składniki podstawowe ceny: koszty, marże, podatki. Praktycznie dzielimy je na: koszty stałe oraz koszty zmienne.

Koszty w łańcuchach hotelowych, hotelach markowych stanowią mniejszy problem. Można powiedzieć, że od wielu lat został on w zasadzie rozwiązany poprzez opracowanie pewnych standardów ilościowych, jakościowych oraz racjonalnego zatrudniania na poszczególnych stanowiskach pracy (pionach, działach, sekcjach w zależności od rodzaju hotelu, jego funkcji, wielkości, marki i przynależności do określonego łańcucha hotelowego czy grupy kapitałowej).

## **Koszty osobowe**

Trudnym nadal do rozwiązania, problemem są koszty osobowe, najkorzystniej kształtują się w Międzynarodowych Hotelach Systemowych (M.H.S.) w łańcuchach i systemach hotelarskich w świecie i Polsce, o wiele gorzej w hotelach niesystemowych. Oto niektóre przykładowe pozycje kosztów w M.H.S.:

- 1) Wysoki udział kosztów osobowych w kosztach ogółem za 2007 rok – 38-45% (optimum 32-38%).
- 2) Udział kosztów osobowych pionu noclegowego i gastronomicznego w kosztach osobowych ogółem:
  - noclegowego – 11-13% (optimum 10-12%),
  - gastronomicznego – 14-19% (optimum 12-15 %).
- 3) Udział kosztów osobowych w przychodach brutto:
  - noclegi – 20-30% (optimum 20-22%),
  - gastronomia – 60-69% (optimum 45-50%).
- 4) Zysk brutto – 30-60% (optimum 40-50%, dolna granica 35%).

Wiemy także, że wielkość kosztów (także przychodów) zależy głównie od m.in.:

- standardu hotelu i standardu usług oraz organizacji zarządzania,
- przychodów operacyjnych,
- frekwencji hotelowej,
- segmentacji,
- czynników makroekonomicznych jak np.: podatki,
- konkurencji na rynku.

Zapominamy często o m.in.:

- związku cen z popytem,
- cenie a jakości świadczonych usług a nie usług planowanych,
- cenie a konkurencji obcej i własnej.

Podstawowymi wskaźnikami oceny efektywności funkcjonowania hotelu są<sup>3</sup>:

- udział w rynku,
- frekwencja,
- wynik operacyjny brutto,
- przychód na jeden dostępny pokój,
- wynik operacyjny brutto na jeden dostępny pokój.

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 57.

## Cena a produkt

Marketing to wszystkie działania związane funkcjonowaniem rynków. Marketing to m.in.: marketing-mix – kompozycja instrumentów oddziałujących na rynek. Kompozycja przyjętych głównie 5. instrumentów marketingu-mix<sup>4</sup>:

- produkt,
- cena,
- dystrybucja,
- promocja,
- personel.

Zdecydowanie pierwsze miejsce zajmuje produkt, podkreślają to m.in.: (Kotler – 2005), (Middleton – 1996) (Halloway – 1997), (Altkorn – 2005), (Nowakowska – 2002), (Gołębski – 2003), (Oleksiuk – 2007), (Panasiuk – 2006) i inni. Powstała pełna wizualizacja produktu, która zaczynała się już od słynnego powiedzenia C. Hiltona – najważniejsze dla efektywności hotelu jest tzw. 3L – lokalizacja, lokalizacja, lokalizacja. Dla wizerunku hotelu ważny jest także: jego wystrój, standard usług hotelowych i gastronomicznych, standard samego obiektu, stosowane ceny. Wizualizacja produktu – wizerunek hotelu – obraz wszystkich usług, decydują o wyborze tego hotelu i tych usług.

Istniejące dotąd relacje marketingowe, pozycja produktu w marketingu-mix, w świetle zasygnalizowanych na wstępie procesów ekonomicznych, społecznych, gospodarczych, recesji, rynków walutowych, czynników makroekonomicznych itp. zaczynają się zmieniać w sposób widoczny, szybki, niekiedy gwałtowny, niekorzystny dla rynku turystycznego wyjazdowego i przyjazdowego zagranicznego. Produkt, nie cena, zaczyna zajmować pierwsze miejsce.

Szczególnie mocno oddziałuje obecnie na produkt jego cena, co jest wynikiem niestabilności głównie kursów walutowych, aprecjacji i deprecjacji walut krajów będących poza strefą Euro, w tym Polski.

Obecnie obserwuje się następujące tendencje:

- w krajach znajdujących się poza strefą euro – obserwuje się wzrost przyjazdów turystów z krajów Euro,
- zmniejszenie przyjazdów występuje w krajach strefy euro.

Powyższe tendencje przekładają się w krajach strefy euro na priorytetowe traktowanie ceny (a nie produktu) w procesie podejmowania decyzji. Zaczynamy patrzeć na cenę danego produktu turystycznego i odnosić ją do własnych możliwości finansowych. Można zatem

---

<sup>4</sup> J. Wojnarowski, *Produkt turystyczny – hotelowy. Wybrane problemy*, WSP, Nowy Sącz 2008, s. 19.

powiedzieć, że nastąpiła zmiana naszej orientacji z produktu (jego wartości, obrazu, formy, oczekiwań itp.) na cenę (własne możliwości finansowe).

Na pierwsze miejsce w marketingu-mix wysuwa się cena i jej wizualizacja. Powstaje więc pytanie związane z ceną, czy:

- odrzucamy ją natychmiast – wizualnie nie akceptujemy?
- przedłużamy czas decyzji?
- akceptujemy wstępnie pod warunkiem negocjacji wysokości ceny?
- akceptujemy wstępnie pod warunkiem negocjacji terminu zapłaty?
- akceptujemy wstępnie pod warunkiem rozłożenia zapłaty w czasie,
- angażujemy środki własne, obce i ich propozycje?
- odrzucamy cenę po czasie – nie akceptujemy ceny?
- akceptujemy cenę i propozycje?

Dopiero po akceptacji ceny przychodzi wizualizacja produktu. Ważna jest tu odpowiedź na kolejne pytanie - co ja wreszcie za tą cenę będę miał?

Powstają psychologiczne aspekty decyzji cenowych, zarządzania cenami. Obrazuje to tab. 1, ukazująca psychologię ceny.

Tab. 1. Psychologia ceny

<b>Postrzeżenie ceny</b>	<b>Ocena ceny</b>	<b>Cena jako wskaźnik decyzji</b>
postrzeżenie jej wartości, postrzeżenie możliwości, pierwsze sygnały w naszej świadomości: tak, nie, tak ale, zdecydowanie nie, cena do myślenia	zainteresowanie lub nie, interesująca lub nie. Skala ceny: bardzo wysoka, wysoka, średnia, niska, bardzo niska, cena do ewentualnej akceptacji, cena do odrzucenia	decyzja tak nie, ewentualnie tak, ewentualnie nie ale, decyzja odrzucić, decyzja zastanowić się, decyzja negocjować cenę, cena okazjonalna, odłożyć w czasie, zdecydowanie tak lub nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Simon, *Zarządzanie cenami*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 60.

Psychologia ceny, psychologiczne aspekty decyzji cenowych, zarządzanie ceną jest już bardzo widoczne na rynku i zaczyna dość mocno oddziaływać pozytywnie bądź negatywnie na rynek. Poniżej przedstawiono kilka przykładów.

## **Słowacja**

W Słowacji od lat dobrze rozwija się turystyka zimowa (szczególnie narciarstwo) oraz turystyka transgraniczna. Są tu wspaniałe warunki narciarskie, infrastruktura turystyczna, narciarska (Tatry Wysokie, Tatry Bielanskie, Chopoka itp.). Dzięki tym walorom Słowacja zyskała ogromne zainteresowanie Polaków do przyjazdów i korzystania z zagospodarowania

turystycznego zimowego i letniego. Do 2008 roku dziesiątki tys. turystów z Polski przyjeżdżało do Słowacji.

Po wejściu Słowacji do strefy Euro i relacji walutowych Polska – Słowacja (wartości złotego do Euro) przyjazdy Polaków do Słowacji uległy prawie całkowitemu załamaniu. Przyczyną jest niekorzystna relacja kursu walut.

W styczniu 2009 r. wartość 1 Euro = 4,76 zł, tj. wzrost o ok. 32-33% w zależności od relacji kursowych dnia. Oznacza to dla turystów polskich korzystających z turystyki zimowej, letniej na Słowacji wzrost ceny o ok. 33%. Ceny dla Polaków na Słowacji na wszystkie produkty, artykuły, usługi wzrosły o min. 30%. Różnice te nie są efektem wzrostu cen a efektem relacji wartości złotego do Euro.

Wg informacji Przedstawiciela Turystyki Słowackiej w Polsce Dyr. Jana Bosnovica (wywiad radiowy z dnia 03.03.2009 roku), przyjazdy Polaków zimą na Słowację zmniejszyły się drastycznie w okresie styczeń-luty br. o 65-70%, a w niektórych rejonach nawet do 80%.

Kąpielisko Termalne – Orawica. Miejscowość Orawica ok. 10 km od granicy polskiej, blisko Zakopanego i Podtatrza. Co roku do kąpieliska (spółka polsko-słowacka) przyjeżdżało kilka tysięcy Polaków – obecnie do końca kwietnia br. ok. 400 osób<sup>5</sup>.

Znana miejscowość lecznicza Wyżne Rużbachy – wody termalne, sanatoria, domy wczasowe, hotele, do których przyjeżdżało dużo Polaków za pośrednictwem biur podróży. Na przykład Biuro Turystyczne Biel-Pol z Warszawy wysyłało w rejon Wyżne Rużbachy ok. 1,6 tys. turystów rocznie. W styczniu i lutym 2009 roku przyjazdy skończyły się<sup>6</sup>.

Równie pesymistyczne dane pozyskano z Logos-Tour z Nowego Sącza. Biuro wysyłało co roku ok. 1 tys. turystów polskich – obecnie organizuje śladowe wyjazdy. Podobnie Artus-Tourist – co rok wysyłało ok. 700-800 osób – obecnie popyt na wyjazdy załamał się.

## **Anglia**

„Za 99£ napijesz się wspaniałego piwa w Krakowie”. Hasło lat 2006-2007 – najazd turystów weekendowych z Anglii, Irlandii, wzrost turystyki przyjazdowej o 20-22% – przyczyny: relacja £ do zł (1 £ = 7 zł).

Rok 2008 – relacja 1 £ = 5 zł oraz zwiększone ceny przelotów tanich linii lotniczych, w efekcie spadek o 20% przyjazdów do Polski.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dane z Kąpieliska Orawica.

<sup>6</sup> Informacja Dyr. BT Biel-Pol Jerzego Januszewskiego.

<sup>7</sup> Dane z Instytutu Turystyki w Warszawie.

## **Stany Zjednoczone**

Podobne relacje kursowe wpłynęły w latach 2006-2007 na zwiększenie się turystyki przyjazdowej do Europy, ale już w 2008 roku na załamanie się przyjazdów z rynku amerykańskiego do Europy. Przy relacji kursowej dolara do Euro korzystniejszej o 15-20% dla dolara, Amerykanie, Kanadyjczycy przyjeżdżali do Europy. Po odwróceniu się relacji niekorzystnej dla dolara – przyjazdy uległy ogromnemu zmniejszeniu – przyczyna główna: relacje kursowe i wynikająca z nich cena usług turystycznych.

Należy także pokazać pozytywne przykłady ceny, działającej pozytywnie – stymulująco – na rozwój turystyki.

## **Węgry**

Kapielisko Termalne, Sarospatak 8 km od granicy słowackiej. Rejon Trebiszowa, Matowic. Do końca 2008 roku ok. 40% korzystających z kąpieliska to Słowacy, 40% Węgrzy i ok. 20% Polacy. Rok 2009 – marzec-maj – całe kąpielisko, hotele, camping – domki campingowe – kwatery prywatne w 80% zajęte – zarezerwowane przez Słowaków do końca września br<sup>8</sup>.

## **Polska – Niemcy**

Obszary zachodnie Polski od Kołobrzegu, Wybrzeże po Śląsk, odnotowują zwiększone przyjazdy o 10-15% Niemców a w niektórych obszarach Wybrzeża m.in.: Kołobrzeg przyjazdy zwiększone do 20%. Powody przyjazdów – cena w relacji Euro-złoty, standard usług, inne relacje nie zmieniły się<sup>9</sup>.

## **Zakończenie**

Podsumowując omówienie wybranych problemów związanych z zarządzaniem cenami usług turystycznych – hotelarskich w obecnej rzeczywistości, autor chciałby jeszcze raz podkreślić zmianę orientacji rynkowej, dotyczącej decyzji zakupu danego produktu turystycznego i roli ceny w tym procesie. Produkt, jego jakość, symbol, marka, akceptacja, preferencje, lojalność w obecnej sytuacji, ustępują miejsca cenie. Co ja za tą cenę otrzymam? – to podstawowe pytanie klientów. Zwiększa się rola ceny na rynku, cena obecnie stymuluje lub ogranicza rozwoju turystyki w Polsce i na świecie.

---

<sup>8</sup> Dane z Kąpieliska Termalnego Sarospatak-Węgry.

<sup>9</sup> Dane z Instytutu Turystyki w Warszawie. Turystyka przyjazdowa. Prognozy w 2009 roku w turystyce przyjazdowej.



Przedsiębiorstwa turystyczne, hotelarskie, zależne od czynników zewnętrznych i wewnętrznych mogą i powinny stosować różne koncepcje i strategie cenowe, pozwalające im na utrzymaniu się na rynku, wprowadzenie nowych produktów korzystnych cenowo dla konsumentów, pozyskania nowych segmentów rynkowych, walkę cenową z konkurencją i uzyskanie korzystnych relacji ekonomicznych.

### **Streszczenie**

Artykuł ukazuje jak istotnym instrumentem marketingu jest cena i jak powinna być kształtowana nie tylko w wyniku sił zewnętrznych działających na rynku, sytuacji rynkowej danego produktu, czy produktów, ale także w wyniku działań wewnętrznych samego przedsiębiorstwa turystycznego. Aby wiedzieć jak przygotować, kształtować oraz jak korzystać z ceny jako instrumentu marketingu musimy posiadać pełny obraz rynku i jasny obraz zachowań konsumentów oraz ich wyobrażeń o cenie jako wartości produktu – usługi, a także interpretację ceny przez klienta przed zakupem produktu – usługi.

### **Summary**

Article shows, the price as the very important marketing instrument and how it should be shape, not only as the result of outside force on the market, market situation of each product or products, but also as the result of inside activity of touristic company. In order to know, how to prepare, shape and how to use the price as the marketing element, we have to have the full picture of the market and clear picture of consumers' behaviour and their image, concerning the price as the value of the product or service and consumers' interpretation of the price, before purchase of the product or service.

### **Bibliografia**

- Altkorn J., *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Buchacz T., Rogala P., *Zarządzanie jakością, spojrzenie w przyszłość*, „Problemy Jakości” 2004, nr 2.
- Kotler Ph., *Marketing*, pod red. B. Pilarczyk, H. Mruka, tłum. R. Bartołod, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Kuniszyk M., *GOP.PAR czy RevPAR*, „Panorama Orbisu” 2003, nr 3.
- Kuniszyk M., *Słowniczek analityka*, „Panorama Orbisu” 2004, nr 4.
- Halloway J.C.H., Robinson C., *Marketing w turystyce*, tłum. I. Krzemińska-Wiśniewska, R. Pałgan, PWE, Warszawa 1997.
- Middleton V.T.C., *Marketing w turystyce*, tłum. M. Nalazek, Polska Agencja Promocji Turystyki, Warszawa 1996.
- Oleksiuk A., *Marketing usług turystycznych*, Difin, Warszawa 2007.
- Opolski K., *Marketing i jakość – wzajemne związki*, „Problemy Jakości” 2002, nr 3.
- Panasiuk A., *Marketing usług turystycznych*, PWE, Warszawa 2006.
- Pender L., Sharpley R.S., *Zarządzanie turystyką*, tłum. J. Sawicki, PWE, Warszawa 2008.
- Rudnicki L., *Determinanty zachowań konsumentów na rynku*, PWSZ, Nowy Sącz 2009.
- Simon H., *Zarządzanie cenami*, tłum. W. Bachliński, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000.
- Sztucki T., *Promocja. Reklama. Aktywizacja sprzedaży*, Placet, Warszawa 1999.
- Tulibacki T., *Międzynarodowe systemy hotelowe*, WSHGiT, Warszawa 2000.
- Turkowski M., *Marketing usług hotelarskich*, PWE, Warszawa 2003.

- Witkowski Cz., *Hotelarstwo cz. II Międzynarodowe Systemy Hotelowe w Polsce*, WSE, Warszawa 2002.
- Wojnarowski J.A., *Produkt turystyczny – hotelowy. Wybrane zagadnienia*, WSP, Nowy Sącz 2008.
- Wojnarowski J.A., *Koncepcja marki turystycznej na przykładzie Sądecczyzny. Budowanie i Zarządzanie Marką Sądecką. Propozycje*, WSP, Nowy Sącz 2009.
- Wojnarowski J.A., Wołowicz T., *Zarządzanie ceną i finansami w usługach turystycznych i hotelarskich. Wybrane zagadnienia*, WSP, Nowy Sącz 2009.
- Wojnarowski J.A., Wołowicz T., *Zarządzanie turystyką – hotelarstwem i Turystyką uzdrowiskową. Wybrane problemy*, WSP, Nowy Sącz 2008.
- Zalewski R., *Usługi – drogi do poprawy jakości*, „Problemy Jakości” 2003, nr 2.