

Agnieszka Pawłowska\*

## **GOVERNANCE JAKO PODEJŚCIE TEORETYCZNE – KILKA KWESTII SPORNYCH**

### **GOVERNANCE AS A THEORETICAL APPROACH – SOME CONTENTIOUS ISSUES**

#### Abstract

Governance is a popular theoretical approach in the social sciences. However, it involves a number of definitional and theoretical problems. The issue of the ambiguity of the concept and the numerous attempts to recognize the complexity of reality in its framework is subject to criticism. A categorization of numerous definitions of governance is proposed. The weaknesses of the governance approach as a theoretical framework in the social sciences are indicated: the inability to clearly indicate a causal entity in decision-making networks, wrongful diminution of the role of state agencies, its strong normative dimension. In the conclusions it is stated that governance is an attempt, albeit not very successful, but one and only at a holistic description of the hyperpluralist environment of public actors. The weakness of governance approach can be overcome by subjecting the phenomena to micro- or meso-level analysis.

**Key words:** governance, theory, notion, definition

#### Wstęp

Popularność terminu *governance* w naukach społecznych jest sukcesem Banku Światowego, w którego dokumentach zaczął pojawiać się od 1989 r. (raport *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*) (The World Bank 1994: XIV). Bardzo szybko został spopularyzowany w tekstach naukowych, chociaż był w nich obecny już wcześniej – w 1984 r. Oliver E. Williamson opublikował w „The Yale Law Journal” artykuł zatytułowany *Corporate Governance*. Nie była to pierwsza praca naukowa poświęcona *governance*, na co wskazuje sam autor, powołując się na opracowania wcześniejsze poświęcone przedmiotowe-

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: apawlowska@ur.edu.pl

mu zagadnieniu. Bank Światowy przeniósł termin z dyskusji o zarządzaniu korporacyjnym do dyskusji o zarządzaniu publicznym.

W polskiej literaturze naukowej pojęcie i podejście *governance* zyskało popularność, gdy w literaturze zachodnioeuropejskiej już podawano w wątpliwość jego wartość poznawczą. Na tle rozmaitych opracowań wyróżnia się artykuł autorstwa Clausa Offe z 2009 r. zatytułowany *Governance: An "Empty Signifier"?*, w którym dokonano analizy syntaktycznej terminu, wskazując na jego słabości związane z brakiem możliwości wskazania podmiotu *governance*, pojęcia przeciwstawnego, właściwych odpowiedników w innych językach. Autor zwrócił uwagę na polisemiczność *governance*, które raz jest antonimem *government*, raz zaś pojęciem wobec niego nadrzędnym, w istocie opisującym cały zbiór relacji między aktorami życia publicznego, ale nie tylko (*corporate governance*). Odniósł się również do *governance* jako podejścia teoretycznego, oceniając go jako „pomostowe” (*bridge concept*), zmierzające do rozmycia granic między dotychczas rozdzielnymi pojęciami i podejściami w naukach społecznych.

Niniejszy artykuł jest częściowo inspirowany powyższą pracą i podejmuje jej niektóre wątki. Częściowo jednak jest rezultatem analizy dyskursu o *governance* mającego miejsce zarówno w literaturze, jak i podczas konferencji naukowych. Popularność terminu jest tak wielka, że zastępuje tradycyjne pojęcia dobrze zdefiniowane w teorii polityki (np. demokracja bezpośrednia, demokracja konsensualna, konsultacje społeczne, uczestnictwo polityczne); stosując go jednak do opisu zjawisk i procesów, które są obecne w życiu publicznym od dawna, uzyskuje się walor nowości. W opinii autorki nie służy to ani lepszemu poznaniu, ani rozwojowi takich dyscyplin, jak: nauki o polityce, nauki o polityce publicznej, nauki o zarządzaniu czy nauki o administracji.

Celem artykułu jest zasygnalizowanie niektórych kwestii spornych związanych z pojęciem i podejściem *governance*, głównie odnoszących się do zagadnienia jego odpowiednika w języku polskim, problemów definicyjnych i dotyczących *governance* jako podejścia teoretycznego.

### **Problem odpowiednika w języku polskim**

Dotychczasowe propozycje tłumaczenia interesującego nas terminu na język polski – rządzenie lub zarządzanie: wielopodmiotowe, wielopasmowe, wieloszczeblowe, interaktywne i inne; współrządzenie lub współzarządzanie – nie odzwierciedlają zróżnicowania desygnatu oraz bogactwa podejść teoretycznych szeroko przedstawianych w podręcznikach *governance* (np. Bevir 2009; *The Sage Handbook of Governance*

2011; *The Oxford Handbook of Governance* 2012). Wydaje się jednak, że coraz częściej autorzy rezygnują z tłumaczenia opisowego przez uzupełnianie terminów „rządzenie” lub „zarządzanie” przymiotnikiem. Upowszechniły się trzy polskie odpowiedniki pojęcia *governance*: rządzenie, współzarządzanie i współrządzenie, przy czym ten pierwszy występuje najczęściej<sup>1</sup>. Wydaje się, że termin „rządzenie” ma charakter najbardziej uniwersalny, gdyż jest używany przez przedstawicieli różnych dyscyplin. „Współzarządzanie” jest chętniej stosowane przez specjalistów w zakresie zarządzania publicznego (choć politytolodzy także się do niego odwołują, np. Radzik-Maruszak 2012), czego dobrym przykładem jest praca zbiorowa pod redakcją Stanisława Mazura (*Współzarządzanie publiczne* 2015), gdzie pojęcie to jest konsekwentnie używane jako odpowiednik *governance*. Z drugiej strony, ekonomiści także korzystają z określenia „współrządzenie”<sup>2</sup> – proponuje je Jerzy Wilkin (Wilkin 2013).

W tym miejscu konieczne jest jednak poczynienie ważnego zastrzeżenia: pojęcia „współzarządzanie” i „współrządzenie” mogą mieć różny desygnat. Rozróżnia je na przykład Jerzy Hausner (2015: 24), wskazując, że w zależności od kontekstu, może być mowa o rządzeniu lub zarządzaniu. Jest to tym istotniejsze, że sformułowana we wstępie do przywoływanej już pracy pod redakcją S. Mazura definicja współzarządzania – „sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych” (*Współzarządzanie publiczne* 2015: 13) – nie może zostać uznana za uniwersalną dla terminu *governance* (co, jak się zdaje, dostrzega również zespół autorski), sugeruje bowiem nadawanie kierunku aktywności podejmowanej w sieciach przez podmiot wobec nich niezależny, podczas gdy – sięgając do źródeł tego podejścia – „żaden z aktorów nie jest dominujący, nikt nie ma władzy, by jednostronnie zmusić innych. Władza jest rozproszona” (Kickert 1993: 192). Wprawdzie David Osborne i Ted Gaebler sformułowali myśl przewodnią współczesnego zarządzania publicznego: *steering not rowing*, czyli „sterowanie nie wiosłowanie”, jednak praca ich dotyczy nie tylko *governance*, ale zarządzania publicznego w ogóle (Frederickson, Smith 2003: 218).

<sup>1</sup> W indeksie CEJSH wyszukiwanie w słowach kluczowych terminu „rządzenie” dało 32 wyniki (23 dla kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”, wydawanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), terminu „współzarządzanie” – 14 wyników (12 także dla kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”), zaś terminu „współrządzenie” – 9 (bez zdecydowanej przewagi jakiegokolwiek czasopisma).

<sup>2</sup> Spośród 9 artykułów indeksowanych w CEJSH (zob. przypis wyżej), w których „współrządzenie” jest słowem kluczowym, 4 zostały opublikowane w czasopismach, które można by określić jako ekonomiczne.

Zgodność terminologiczną można osiągnąć w monografii zbiorowej, kiedy redaktor „zarządza” jej treścią. Trudniej o nią w czasopiśmie. W kwartalniku „Zarządzanie Publiczne” (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), gdzie znaleźć można liczne, także klasyczne teksty z zakresu *governance*, interesujący nas termin jest tłumaczony rozmaicie. Tytuł artykułu Gerry Stokera *Governance as Theory: Five Propositions*, został przetłumaczony jako *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, co w istocie nadaje pojęciu *governance* to samo znaczenie co *management*. Jednak w tekście artykułu jako odpowiednik *governance* stosuje się zarówno termin „rządzenie”, jak i „zarządzanie”. Z kolei, w artykule Boba Jessopa, *good governance* zostało przetłumaczone jako „dobre rządzenie”, lecz *governance* jest tam tłumaczone zarówno jako rządzenie, jak i współzarządzanie.

Wątpliwości co do stosowania terminu „współzarządzanie” jako odpowiednika *governance* są związane również z jego etymologią (*to govern* i *government* – rządzić i rząd) oraz „politycznymi” okolicznościami jego powstania. O ile bowiem nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) przesunęło na plan dalszy kryterium „polityczności” wyborów publicznych (dobro wspólne, wartości społeczne) na rzecz ich „ekonomiczności” (minimalizacja kosztów, maksymalizacja efektów), o tyle *governance* było odpowiedzią na słabnącą legitymizację władzy państwowej oraz erozję suwerenności państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. *Governance* jest więc – jak piszą Laurence Lynn, Carolyn Heinrich i Carolyn Hill – nieodłącznie związane z polityką (*inherently political*) (2001: 10).

Od powyższych wątpliwości jest wprawdzie wolny termin „współrządzenie”, lecz w sytuacji częstego odwoływania się do literatury angielskojęzycznej, gdzie analizowane są rozmaite typy *governance*, jedno z nich – *collaborative governance*, inaczej: *co-governance* – oznacza współrządzenie właśnie. Zatem takie tłumaczenie zawęży desygnat *governance*.

Pozostaje więc dosłowne tłumaczenie *governance* jako rządzenia<sup>3</sup>, niewolne jednak od zastrzeżeń. „Rządzenie” jest formą rzeczownikową czasownika „rządzić”, a ten w języku polskim kojarzy się ze sprawowaniem władzy w państwie; raczej przez jednego aktora aniżeli kilku lub więcej; podejmowanie arbitralnych decyzji, a nie dochodzenie do nich w drodze negocjacji. Dlatego, jeżeli autorzy decydują się posługiwać terminem „rządzenie” w odniesieniu do *governance*, dodają mu najczęściej przymiotnik, który wskazuje, że nie chodzi o tradycyjne rozumienie tego pojęcia.

<sup>3</sup> Tak został przetłumaczony tytuł książki Anne Matte Kjaer (2009), prawdopodobnie pierwszej dotyczącej *governance*, która ukazała się na polskim rynku.

Trudności związane z tłumaczeniem na język polski interesującego nas terminu wydają się nie do pokonania. Być może, jeżeli w przyszłości upowszechnią się w Polsce formy rządzenia określane pojęciem *governance* i termin „rządzenie” zmieni swój desygnat, stanie się jedynym odpowiednikiem *governance*. Tymczasem autorzy, by uniknąć kontrowersji związanych z tłumaczeniem, często używają tego pojęcia w oryginale. Rozwiązanie to przyjęto również w niniejszym artykule.

### Problemy definicyjne

Niezależnie od mnogości definicji autorzy są zgodni, że *governance* opisuje podejmowanie decyzji w innym środowisku aniżeli środowisko *government*, czyli tradycyjnego rządu. Tradycyjny rząd czy tradycyjne rządzenie (drugie określenie jest ryzykowne, gdyż – jak już wspomniano – jego dosłowne tłumaczenie na język angielski to właśnie *governance*) odbywa się w rzeczywistości hierarchicznej, podczas gdy *governance*, które nie jest ani strukturą, ani procesem, odbywa się w innym środowisku, które zwykle jest doprecyzowane w przymiotnikach dodawanych do *governance* (np. *local, collaborative, interactive, global*, etc.). W każdym razie jest to środowisko niehierarchiczne, nie zdominowane przez jeden podmiot, gdzie wielorakie zasoby są rozproszone między różnymi aktorami. Liczba definicji i podejść *governance* przekracza ramy artykułu. Przywołanie ich wszystkich jest zresztą trudne, gdyż typów *governance* przybywa – autorzy, czy to nieusatysfakcjonowani dotychczasowymi definicjami, czy też poszukujący sposobu wyróżnienia się w środowisku akademickim, wynajdują nowe terminy, których desygnaty tylko nieznacznie odbiegają od pozostałych. Trudności przysparza też brak „klasycznego” definiowania interesującego nas terminu. Już wspomniany Gerry Stoker proponował pięć podejść do *governance*, a był to rok 1998. Za klasyków tego podejścia – obok Stokera – uważa się również Laurence’a Lynna, Carolyn Heinrich i Carolyn Hill, Marka Bevira, Boba Jessopa, R.A.W. Rhodesa, Jana Kooimana, Basa Dentersa, Renate Mayntz. Wymienieni autorzy występowali z własnymi propozycjami definiowania *governance*. Definicje te nie wykluczały się, raczej uzupełniały. Nie ma potrzeby prezentowania ich *in extenso*, skupmy się raczej na cechach, które są im wspólne.

Guy Peters i John Pierre wskazali na cztery zbieżne elementy dyskursu o *governance* (za: Frederickson, Smith 2003: 217):

- 1) dominację sieci nad zinstytucjonalizowanymi formami podejmowania decyzji;
- 2) obniżającą się zdolność państwa do kontrolowania zasobów służących realizacji polityki;

- 3) łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- 4) wykorzystywanie wielorakich instrumentów.

Do powyższych dodalibyśmy jeszcze:

- interesariuszy (najczęściej kolektywnych),
- instytucjonalizację (co nie znaczy, że formalizację),
- orientację na cel i konsens,
- symetryczność relacji,
- dzieloną suwerenność/odpowiedzialność,
- negocjacyjny charakter,
- brak wyraźnych granic.

Powyższe komponenty definicji interesującego nas terminu są różnie akcentowane w literaturze przedmiotu. Poziom ich uściślenia zależy od wersji *governance*, doprecyzowanej przymiotnikiem mu towarzyszącym. Poniżej przedstawiono próbę uporządkowania tych wersji, które podzielić można na te eksponujące:

- 1) cechy relacji, tj. współpracę, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość, itp.: *collaborative governance, interactive governance, network governance*;
- 2) podmioty relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywatele, poziomy sprawowania władzy: *democratic governance, participatory governance, multi-level governance*;
- 3) metody i narzędzia kształtowania relacji, np. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencję państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, ICT: *regulatory governance, metagovernance, experimentalist governance, e-governance*;
- 4) zasięg relacji – od lokalnego do globalnego: *local governance, metropolitan governance, regional governance, European governance, global governance*;
- 5) sferę relacji, np. człowiek – środowisko naturalne, gospodarka: *environmental governance, economic governance*;
- 6) paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub modelowym ujęciu hiperpluralistycznej (za Donaldem F. Kettlem) rzeczywistości: *good governance, new public governance*.

Nie wchodząc w szczegóły powyższych wersji i kryjących się za nimi definicji, skonstatować można stosunkowo dużą łatwość „zonglowania” pojęciem *governance*. Nieistotna modyfikacja, wyraźniejsze podkreślenie jednego z aspektów *governance*, skutkuje nową nazwą i definicją. W szczególności dotyczy to definicji eksponujących cechy relacji między interesariuszami. Zakładając, że *governance* pojawiło się jako rezultat rosnącej liczby aktorów polityki publicznej, rozproszenia zasobów służących realizacji jej celów oraz demonopolizacji władzy pań-

stwowej, trudno rozumieć je inaczej, aniżeli sieć relacji współzależności, współpracy i partnerstwa. Po co zatem dodatkowo akcentować te inkrementalne cechy interesującego nas fenomenu przez tworzenie kolejnego wariantu *governance*?

Świadectwem wieloznaczności terminu *governance* jest ponadto stosowanie go w różnych relacjach do *government*:

- przejmowanie tego samego desygnatu<sup>4</sup>, np. *local governance* coraz częściej oznacza *local government* i tylko niektórzy autorzy zwracają uwagę, że nie chodzi o sprawowanie władzy przez organy publiczne lokalnego szczebla, lecz o sieć relacji zachodzących między aktorami w jednostce samorządu lokalnego;
- akcentowanie wybranego elementu tego samego desygnatu, np. *regulatory governance* podkreśla znaczenie regulacji i innych działań dyrektywnych państwa, stanowiących integralny element aktywności rządu w jego tradycyjnym rozumieniu;
- przyjmowanie odmiennego desygnatu, np. *network governance* opisuje proces decyzyjny zachodzący w środowisku policentrycznym, inaczej niż *government*, zdominowany przez jeden ośrodek decyzyjny;
- stanowienie kategorii nadrzędnej, tzn. opisywanie porządku społecznego, np. *global governance* opisujące rządzenie w skali globalnej w sytuacji braku jednego ośrodka decyzyjnego.

Definityjny miszmasz jest świadectwem: a) próby nadążenia badaczy za dynamiczną rzeczywistością; b) bolesnego poszukiwania nowych intelektualnych podstaw niejednej dyscypliny nauk społecznych (Frederickson, Smith 2003: 221); c) pre-teoretycznego etapu rozwoju *governance* (Jessop 2011: 108). Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że od blisko czterdziestu lat interesujące nas termin i podejście są obecne w literaturze naukowej, której autorzy bynajmniej nie zmiernają do osiągnięcia konsensu w zakresie definiowania *governance*, lecz ponad konieczność mnożą jego rodzaje, trudno oczekiwać, że z podejścia rozwinię się w spójny zbiór pojęć i twierdzeń, które moglibyśmy nazwać teorią. Dlatego też, w literaturze przedmiotu mowa o „podejściu”, „paradygmacie”, „ramie teoretycznej”, w najlepszym razie – teoriach, a nie jednej teorii *governance* (Frederickson, Smith 2003).

---

<sup>4</sup> Aktualna definicja *governance*, publikowana na stronach Banku Światowego, jest tego szczególnym przykładem: „Konceptyjnie, *governance* (w przeciwieństwie do „*good governance*”) może zostać zdefiniowane jako rządy rządzących [*rule of rulers*], zazwyczaj w obrębie danego zbioru zasad. Można by stwierdzić, że *governance* jest procesem, w którym władza jest powierzona rządzącym, dzięki której tworzą zasady, i dzięki której zasady te są wykonywane i modyfikowane” (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>, 12.01.2016).

## Problemy teoretyczne

Jak zauważyli Lynn, Heinrich i Hill, „logika *governance*” nie opiera się na dążeniu do systemowej teorii biurokracji czy zarządzania publicznego. Są to raczej „ramy heurystyczne, które pozwalają określić jak wartości i interesy obywateli, legislacyjne akty i nadzór, struktury i role wykonawcze i organizacyjne oraz kontrola sądowa łączą się w dynamiczny, interaktywny i ciągły proces socjopolityczny” (2001: 5). Czy tak szeroko zakreślone ramy naukowego poznania można uznać za przydatne w badaniu wspomnianego procesu politycznego? Negatywnej odpowiedzi na to pytanie udzielili Guy Peters, George Frederickson, Bob Jessop i wspomniany już Claus Offe (szerzej: Zawicki 2015). Wątpliwości ma też Donald Kettl, który wskazuje na niepewność tego terminu i definiuje go jako „sposób opisywania powiązań między rządem [*government*] i jego szerszym otoczeniem – politycznym, społecznym, administracyjnym. Jest to również sposób ujmowania inicjatyw, które rządy na całym świecie rozwinęły, by ograniczyć swoje rozmiary, a zarazem starają się sprostać oczekiwaniom obywateli” (Kettl 2015: 116). Autor nie definiuje *governance*, odwołując się do cech czy to podejścia teoretycznego, czy zjawiska – wskazuje tylko, że jest to narzędzie służące opisowi rzeczywistości, która wymyka się tradycyjnemu rozumieniu tego, czym jest rząd i rządzenie. Jednak wnioski z badań instytucji publicznych w ich hiperpluralistycznym otoczeniu zamiast dać pozytywny i racjonalny (w sensie naukowego pozytywizmu i racjonalizmu) obraz rzeczywistości, dają jej obraz normatywny. W pewnej mierze jest to zrozumiałe, gdyż u źródeł *governance* leży problem świadczenia usług publicznych w niehierarchicznym środowisku, gdzie tylko nieliczni aktorzy mają możliwość samodzielnego realizowania swoich celów (Milward, Provan 2000: 238). Konieczne jest zatem łączenie zasobów i współdziałanie aktorów *governance*, za czym jednak nie podąża „dzielenie” odpowiedzialności. Jak zauważa D. Kettl, na wymiar normatywny tego zagadnienia zwrócił uwagę już James Madison, analizując konstytucyjny podział odpowiedzialności za rządzenie i pytając: *kto ponosi odpowiedzialność, skoro nikt jej nie ponosi, albo ponoszą ją wszyscy?* (szerzej: 2015: 55).

Kwestia odpowiedzialności (rozliczalności) za rozstrzygnięcia zapadające w sieciach decyzyjnych jest w tej chwili kluczowa i nie poddaje się łatwym rozwiązaniom. Przedefiniowanie roli organów władzy publicznej w warunkach hiperpluralizmu i policentryczności nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z odpowiedzialności za dobrostan obywateli. Państwo, nawet ze swoją „zmodyfikowaną” suwerennością, jest nadal najbardziej stabilnym i wiarygodnym aktorem w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych, co udowadnia za każdym razem, gdy



gospodarka znajdzie się w kryzysie. „Rządzenie bez rządu” jest hasłem, które zwodzi badaczy w czasie rozkwitu gospodarczego i może być formułowane jako reguła podejmowania decyzji w okresie stabilizacji gospodarczej, społecznej i politycznej. W ciągu ostatniej dekady trudno jednak o stabilizację, a największe zagrożenia dla Europy rodzą się tam, gdzie suwerenna władza państwowa ulega erozji (Bliski Wschód, państwa Maghrebu). Te podejścia *governance*, które traktują agendy państwowe jako jedne z wielu w sieciach decyzyjnych, nie są wiarygodne, gdyż nie uwzględniają ich odpowiedzialności prawnej i społecznej oraz zdolności – musimy tutaj przyznać, wbrew wcześniejszym zastrzeżeniom wysuniętym wobec definicji przyjętej przez zespół autorski pod kierunkiem S. Mazura (2015) – sterowania działaniami w kierunku realizacji polityk publicznych (Kettl 2015: 157).

Słabości podejścia (czy raczej podejść) *governance* zostały wytknięte przez C. Offe (2009), w którego opinii jest ono:

- 1) koncepcją pomostową (*bridge concept*) – nie jest podejściem ani strukturalnym, ani procesowym, co prowadzi do „zacierania różnic, które umownie strukturyzowały myślenie w naukach społecznych” (2015: 553). Innymi słowy, przestaje być wiadome, co jest publiczne, a co prywatne; co podlega prawom rynku, a co decydowaniu politycznemu; co należy do polityki wewnętrznej, a co do zagranicznej; co należy do zakresu odpowiedzialności władz państwowych, a co samorządowych etc.
- 2) pozbawione podmiotu sprawczego – po prostu „dzieje się”, tak jak „dzieje się” wolny rynek lub zachodzą procesy globalizacji – nie wiadomo, czy, a jeśli tak, to kto nimi steruje<sup>5</sup>. Brak podmiotu sprawczego – powracamy tutaj do już podniesionej kwestii – oznacza brak podmiotu odpowiedzialnego, ale również zatarcie granicy między podmiotem a przedmiotem działania. Zaangażowanie grupy społecznej, która jest adresatem polityki, w proces jej tworzenia czyni z tej grupy zarówno podmiot, jak i przedmiot decyzji – w tej sytuacji tradycyjna analiza decyzyjna jest nieprzydatna.
- 3) *passe-partout* – kluczem do wyjaśnienia bardzo różnych zjawisk, czego świadectwem są rozmaite typy *governance*, opisujące zarówno stosunki wewnątrzpaństwowe, jak i międzynarodowe; relacje w świecie rzeczywistym i wirtualnym; sieci z różnym udziałem partnerów publicznych i niepublicznych. Zasadna jest więc wątpliwość, czy odwoływanie się do nawet różnych *governance* jest wystarczające, skoro wszystkie one są zakotwiczone w jednej intelektualnej konstrukcji.

---

<sup>5</sup> Odwołujemy się tutaj do „idealnego typu” gospodarki rynkowej, gdyż w rzeczywistości rynkiem można sterować i można wskazać podmioty rynkiem sterujące.

- 4) fetyszyzowane jako pojęcia i podejścia opisującego to, co najbardziej nowoczesne. *Governance* jest *trendy*, i wprawdzie w Polsce – czy to odnosząc się do praktyki, czy do „teorii” – naznaczone jest syndromem „późnego przybysza”, jego nadużywanie jest także obecne w dyskursie międzynarodowym. Odwoływanie się do klasycznych teorii społecznych – decyzyjnej, instytucjonalnej, wyboru publicznego – jest oceniane jako *outdated*, niezależnie od przedmiotu badań. Można też zaobserwować – szczególnie podczas dyskusji toczących się na konferencjach naukowych – praktykę przeciwną – te kategorie i zjawiska, które do niedawna wydawały się dobrze zdefiniowane i dostatecznie opisane przez nauki społeczne, są „przyoblekane w nowe szaty”. I tak, każdy rodzaj konsultacji społecznych lub każda forma współpracy instytucji publicznych z organizacjami społecznymi to *governance*<sup>6</sup>.

*Governance* jako koncepcja pomostowa faktycznie słabo się broni. W jakich bowiem kategoriach opisywać rzeczywistość, której trudno przypisać w sposób jednoznaczny powyżej wymienione (w pkt 1) właściwości? Ortodoksyjne podejście, właściwe dla administracji publicznej i nauk administracyjnych w XX w., z jasno określonymi granicami odpowiedzialności już się nie sprawdza (Kettl 2015: 58). Jednak *governance* nie oferuje satysfakcjonującej alternatywy teoretycznej. Jak wskazuje Offe, pomija zagadnienia władzy i konfliktu; analizuje zjawiska w kategoriach normatywnych, popadając w sprzeczność, gdy z jednej strony eksponuje walor nieformalnych porozumień i partnerstw (*collaborative governance*), z drugiej, konieczność zachowania przejrzystości działań, rozliczalności za podejmowane decyzje, przestrzegania procedur i walki z korupcją (*good governance*) (2009: 557–558). Czy zatem podejście *governance* odnosi się do rzeczywistości zastanej, czy oczekiwanej? Nierealistyczny, a normatywny właśnie, jest obraz relacji między aktorami procesów decyzyjnych, w których żaden nie wygrywa i żaden nie przegrywa. W *governance* proces decyzyjny kończy się zawsze wynikiem niezerowym. Z całą pewnością taki jest właśnie cel działań, które przyjęto określać w polityce publicznej jako *governance*. Lecz ważnym aspektem *governance* są negocjacje, a w ich rezultacie rzadko wszyscy uczestnicy osiągają tyle samo; są tacy, którzy nie osiągają nic.

Trudno jednak nie dostrzec, że nie da się już rzetelnie opisać podmiotów życia publicznego oraz zachodzących między nimi relacji przez pryzmat przynależności do niezależnie od siebie funkcjonujących sektorów, gdyż sektory te już nie tylko nie funkcjonują niezależnie, ale faktycznie granice między nimi ulegają rozmyciu, a podmioty mogą mieć

---

<sup>6</sup> Te konstatacje zostały poczynione na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji autorki.

podwójną lub potrójną tożsamość. *Governance* jako podejście teoretyczne jest więc próbą uchwycenia, opisanego i wyjaśnienia tego zjawiska; aspiruje do teorii holistycznej i teorii makro. Jako kierunek w zarządzaniu publicznym – poszukuje skutecznych sposobów realizowania polityk publicznych.

### Zakończenie

Obiekcje Clausa Offe wobec podejścia *governance* są podyktowane nie tylko słabościami teoretycznymi, ale również polityczną, a nie akademicką proweniencją – nie za sprawą autorytetu naukowego, lecz międzynarodowej organizacji finansowej *governance* znalazło szeroki odzew w naukowych badaniach i literaturze. Offe i pewnie inni autorzy, którzy podejmują refleksję nad „naukowością” tego podejścia, nie czują się z tym dobrze. To jednak za mało, by uznać, że *governance* jest całkowicie pozbawione wartości poznawczej. Świadczy o tym masowość odwoływania się do interesującego nas pojęcia i podejścia w pracach naukowych<sup>7</sup>. Trzeba też przyznać, że jest to również bardzo atrakcyjny paradygmat interpretacji relacji zachodzących w życiu publicznym dla tych, którzy poszukują uogólnień. Dla tych jednak, którzy podejmują badania empiryczne, nie stanowi wystarczającego wsparcia, gdyż proponowany przez *governance* obraz rzeczywistości społecznej jest niczym impresjonistyczna wizja – bez dokładnie zarysowanych konturów i wyraźnych kształtów.

*Governance* jest próbą, w przekonaniu autorki, niezbyt udaną, opisu hiperpluralistycznego środowiska, w którym działają podmioty publiczne. Analizowane pojęcie i podejście zostało skonstruowane tak, by „otworzyć wszystkie drzwi” w naukach społecznych. Jednak dowodów potwierdzających lub falsyfikujących przyjęte hipotezy można poszukiwać różnymi sposobami. Badacze zagadnień społecznych odwołujący się do *governance* o tym wiedzą, dlatego nawet jeżeli czerpią z niego pojęcia i twierdzenia, starają się formułować hipotezy i dowodzić twierdzeń na podstawie lepiej ustrukturyzowanych teorii, takich jak wspomniane teoria instytucjonalizmu, wyboru publicznego, decyzyjna.

Problem z *governance* pojawia się wtedy, gdy badacze traktują je jako podejście makroteoretyczne. „Eksperymentowanie” z *governance*, czego przykładami są jego liczne warianty, jest niekiedy próbą przenie-

---

<sup>7</sup> Wyszukiwanie w bazie EBSCO według kryterium słowa kluczowego „teoria *governance*”, dla czasopism naukowych, które ukazały się w latach 1978–2016, dało 5772 rezultaty.

sienia wywodów na niższy poziom – teorii średniego i niskiego zasięgu. Zabieg ten, a także wyodrębnianie z *governance* elementów konstytutywnych (np. sieci) i opieranie na nich analizy międzyorganizacyjnych relacji w hiperplurlistycznym środowisku (np. analiza sieciowa) wydaje się właściwym kierunkiem rozwoju tego podejścia. Bowiem, w przekonaniu autorki, skoro po ponad czterdziestu latach podejmowania prób w zakresie paradygmatycznej konceptualizacji *governance* nie przyniosły one satysfakcjonującego rezultatu, nie należy go już oczekiwać. Wypada raczej uznać, że jest to koncepcja „parasolowa” pomagająca opisać i wyjaśnić te relacje i procesy zachodzące w życiu publicznym, które „wymykają się” tradycyjnym paradygmatom badawczym.

### Bibliografia

- Bevir M. 2009, *Key Concepts in Governance*, Sage, London. DOI: 10.4135/9781446214817
- Frederickson H.G., Smith K.B. 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder.
- Hausner J. 2015, *Governance i jego konceptualne podstawy* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jessop B. 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 2, nr 2, s. 5–24.
- Jessop B. 2011, *Metagovernance* [w:] *The Sage Handbook of Governance*, red. M. Bevir, Sage, London. DOI: 10.4135/9781446200964.n8
- Kettl D.F. 2015, *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*, Johns Hopkins University Press, Baltimore. DOI: 10.1111/gove.12165
- Kickert W. 1993, *Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management* [w:] *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, red. J. Kooiman, Sage, London – Newbury Park – New Delhi.
- Kjaer A.M. 2009, *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Lynn Jr. L.E., Heinrich C.J., Hill C.J. 2001, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Milward H.B., Provan K.G. 2000, *How Networks Are Governed* [w:] *Governance and Performance: New Perspectives*, red. C.J. Heinrich, L.E. Lynn, Jr., Georgetown University Press, Washington D.C.
- Offe C. 2009, *Governance: An “Empty Signifier”?*, “Constellations”, vol. 16, nr 4, 550–562. DOI: 10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x
- Peters B.G., Pierre J. 1998, *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, “Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 8, nr 2, 223–244. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379
- Radzik-Maruszak K. 2013, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin. DOI: 10.12797/politeja.10.2013.23.21

- Stoker G. 2008, *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 6, nr 4, 111–120.
- The Oxford Handbook of Governance* 2012, red. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001
- The Sage Handbook of Governance* 2011, red. M. Bevir, London: Sage.
- The World Bank 1994, *Governance: the World Bank's Experience*, The World Bank, Washington D.C.
- Wilkin J. 2013, *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne* [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O.E. 1984, *Corporate Governance*, Faculty Scholarship Series. Paper 4392, [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/4392/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4392/).
- Współzarządzanie publiczne* 2015, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zawicki M. 2015, *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Katarzyna Radzik-Maruszak\*

***NETWORK GOVERNANCE W FIŃSKIM  
SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM:  
NATURALNY STAN RZECZY CZY WYZWANIE  
DLA LOKALNEJ DEMOKRACJI?***<sup>1</sup>

**NETWORK GOVERNANCE IN FINNISH LOCAL GOVERNMENT:  
NATURAL STATE OF THINGS OR CHALLENGE  
FOR LOCAL DEMOCRACY?**

Abstract

The main aim of the article is to present the practice of network governance concept in Finnish local government and its impact on local democracy, including the role played by elected representatives. The main hypothesis of the study implies that the idea of network governing, not only forces municipal councils to redefine their roles, but also reduces the scope of their responsibilities and limits the level of accountability. The study is based on empirical research conducted in 22 municipalities located in Pirkanmaa Region, Southern Finland in Spring 2015. The results of the research indicate that although network governance easily fits into Finnish local government, the concept brings many challenges. One of the most important challenges is the necessity to strengthen the say of elected representatives, presently perceived with regard to governing process mainly as rubber-stamp councils.

**Key words:** Finland, local democracy, network governance, municipal councils

## Wprowadzenie

Samorząd terytorialny państw skandynawskich tworzy odrębny model (Rose 2004; Loughlin, Hendriks, Lindström 2012). Choć w zależności od kraju ma on strukturę jedno- lub dwustopniową, najważniejszą

---

\* Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, Wydział Politologii UMCS, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: katarzyna.radzik@umcs.pl

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje częściowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach stażu naukowego realizowanego w okresie wrzesień 2014 – październik 2015 r. w School of Management, University of Tampere w Finlandii, finansowanego ze środków MNiSW w ramach programu Mobilność Plus III edycja.

rolę pełnią zawsze duże gminy, odpowiedzialne za realizację szeregu zadań i stanowiące istotny fundament państwa opiekuńczego. Dysponują one także szerokim zakresem autonomii oraz stosunkowo dużą swobodą w kształtowaniu swojego ustroju wewnętrznego, czego przykładem był chociażby zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych XX w. „eksperyment wolnych gmin” (Sjöblom 2012: 249). Organy gmin w przeważającej mierze mają charakter kolegialny i mimo znacznego upartyjnięcia opierają swoje funkcjonowanie na wartościach takich jak konsensus i współpraca dla dobra wspólnego. Wreszcie, poza kwestiami instytucjonalnymi i sferą aksjologii samorządność skandynawską łączą także reformy przeprowadzane w podobnym duchu. Wszystkie kraje zdecydowały się bowiem w mniejszym lub większym stopniu na zmiany inspirowane koncepcjami nowego zarządzania publicznego (*New Public Management – NPM*), współzrządzenia (*governance*), w tym jego odmiany sieciowej (*network governance*), jak i reformy prowadzące do konsolidacji terytorialnej.

W ostatnich latach w skandynawskiej literaturze przedmiotu szczególnie dużo miejsca zajmują rozważania dotyczące teorii i praktyki współzrządzenia sieciowego (Hall, Kettunen, Löfgren, Ringholm 2009). Podobnie jest w wypadku Finlandii. W państwie tym idea *network governance* ma długą tradycję. Zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym wyraźnie widoczne jest zaangażowanie interesariuszy pochodzących z różnych sektorów w proces podejmowania decyzji. Takie podejście, będące integralną częścią fińskiej kultury politycznej ma wiele zalet. Nie tylko poprzez system wzajemnych zależności buduje poczucie odpowiedzialności za wynik procesu rządzenia, zwiększa poziom akceptacji dla podejmowanych decyzji, ale także tworzy klimat zaufania. Ponadto, praktyczne stosowanie *network governance* pozwala na włączenie w proces decyzyjny ekspertów, jak również, co niezwykle istotne w kontekście fińskim, zwiększa efektywność i skuteczność procesu decyzyjnego. Z drugiej jednak strony, coraz częściej podnoszone są argumenty o trudnościach związanych z koordynacją prowadzonych działań, problemach wynikających z braku wystarczającej odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za wynik procesu rządzenia czy też braku kompatybilności współzrządzenia sieciowego i demokracji przedstawicielskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznego funkcjonowania koncepcji współzrządzenia sieciowego w fińskim samorządzie terytorialnym oraz jej wpływu na demokrację lokalną, w tym przede wszystkim na pozycję i rolę organów przedstawicielskich. Główna hipoteza badawcza zakłada, że oparcie działania samorządu terytorialnego na idei *network governance* nie tylko zmusza rady gminne do redefinicji

pełnionej przez nie roli, ale także zmniejsza zakres ich odpowiedzialności za proces rządzenia. W warstwie teoretycznej artykuł odwołuje się do idei współrzędzenia sieciowego (Sorensen, Torfing 2007; Nyholm, Haveri 2009), w warstwie empirycznej opiera się natomiast na ilościowych i jakościowych badaniach przeprowadzonych w 2015 r. w 22 gminach regionu Pirkanmaa. Badania zostały zrealizowane podczas stażu naukowego realizowanego w School of Management, University of Tampere, finansowanego ze środków MNiSW w ramach programu Mobilność Plus III edycja.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. Pierwsza z nich przybliży teoretyczne założenia koncepcji współrzędzenia sieciowego, w tym jej silne i słabe strony. Druga koncentruje się na zasadach, na jakich zbudowany jest samorząd terytorialny w Finlandii, a także odwołuje się do idei „gminy sieciowej”. Część trzecia charakteryzuje metodologię przeprowadzonych badań, kolejna zaś przedstawia opinie ekspertów i praktyków samorządu dotyczące wpływu koncepcji na funkcjonowanie fińskiego samorządu. Artykuł zamyka podsumowanie, zawierające wnioski płynące z przeprowadzonych badań.

### **Koncepcja *network governance***

W ostatnich latach dyskurs nad kwestiami lokalnymi zdominowany został w wielu państwach przez rozważania dotyczące przejścia od tradycyjnie rozumianego samorządu (*local government*) w kierunku lokalnego współrzędzenia (*local governance*); (John 2001). O ile konwencjonalne działanie samorządu oparte jest na tradycyjnych, zbudowanych na zasadzie reprezentacji i hierarchii instytucjach, o tyle samorząd działający według współrzędzenia odwołuje się do horyzontalnych sieci współpracy, w których rozdział tego, co publiczne i prywatne, co należy do sfery polityki i administracji, czy też wreszcie „kto rządzi, a kto jest rządzony” nie zawsze jest jasny (Hansen 2005: 219).

W państwach skandynawskich szczególną popularność zdobyła idea współrzędzenia sieciowego (*network governance*). Jak zaznacza Torfing, jeden z prekursorów badań nad tą koncepcją, współrzędzenie sieciowe będące odpowiedzią na fragmentaryzację, kompleksowość oraz dynamikę procesów społecznych zdefiniowane może być jako 1) proces względnie stabilnego horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, którzy 2) wzajemnie na siebie oddziałują poprzez negocjacje; 3) odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobraźniowego szkieletu; 4) samoregulujących się w ramach ograniczeń ustalonych przez siły zewnętrzne



i 5) przyczyniający się do realizacji celów publicznych (Torfing 2010: 97–98). Aktorami zaangażowanymi we współzrządzenie sieciowe mogą być politycy, administratorzy, organizacje zrzeszające interesariuszy, firmy prywatne, ruchy społeczne oraz grupy obywateli. Co istotne, podmioty te nie zawsze są sobie równe i aby uczestniczyć w konkretnej sieci, muszą niejako udowodnić, że dany problem polityczny ich dotyczy oraz że posiadają mające odpowiednią wartość dla innych aktorów zasoby i kompetencje do jego rozwiązania (Klijn, Skelcher 2007: 587).

W literaturze przedmiotu znaleźć można szereg argumentów wskazujących na zalety współzrządzenia sieciowego. Na gruncie teoretycznym wydaje się, że jest to koncepcja pozwalająca, po pierwsze, na radzenie sobie ze skomplikowanymi problemami, powstającymi na bazie sprzecznych interesów i konfliktów społecznych. W tym kontekście istotne jest, że uczestnicy sieci posiadają większy zasób informacji, potrafią także na stosunkowo wczesnym etapie zidentyfikować i określić potencjalne problemy, co w konsekwencji skutkuje lepszymi decyzjami, z którymi pełniej identyfikują się poszczególni interesariusze (Sørensen, Torfing 2007: 12–13). Po drugie, wskazuje się, że *network governance* stanowić może odpowiedź na niedostatki demokracji przedstawicielskiej w XXI w. Ścisłsza współpraca między pochodzącymi z wyborów politykami, administratorami, obywatelami oraz pozostałymi uczestnikami sieci wpłynąć może bowiem na zmniejszenie przepaści między „rządzącymi” i „rządzonymi”. Po trzecie, przechodząc do argumentów natury praktycznej, wskazać można, że współzrządzenie sieciowe daje szansę ucieczki od biurokracji i partiokracji. Pozwala wreszcie także na sprawniejsze i efektywniejsze świadczenie usług publicznych (Bogason, Musso 2006; Aarsæther, Bjørna, Fotel, Sørensen 2009).

Z drugiej jednak strony nie ma chyba badacza, który nie wskazałby ewentualnych trudności wynikających z praktycznego zastosowania koncepcji. W literaturze przedmiotu najczęściej pojawiającymi się w tym kontekście kwestiami są odpowiedzialność (rozliczalność), konieczność redefinicji ról zaangażowanych w proces współzrządzenia podmiotów, a także wydłużenie i skomplikowanie procesu decyzyjnego.

Demokratyczna odpowiedzialność (rozliczalność), mimo iż konstytuuje jeden z najważniejszych standardów, jest jednak jako koncept stosunkowo trudna do zdefiniowania. Behn określa ją jako relację pomiędzy dwoma wyraźnie oddzielonymi stronami – podmiotem odpowiedzialnym (*accountability holdee*) i podmiotem pociągającym do odpowiedzialności (*accountability holder*). O ile pierwszy ma prawo podejmowania decyzji, o tyle drugi posiada uprawnienie do rozliczania pierwszego z zapadłych rozstrzygnięć (Behn 2001: 1). Prawo to jest jednak egzekwowalne tylko w sytuacji, w której ostatni z podmiotów ma pełnię informacji oraz sys-

tem narzędzi pozwalających na pociąganie do odpowiedzialności pierwszego (March, Olsen 1995: 149). W świetle współzrządzenia sieciowego tak postrzegana demokratyczna odpowiedzialność wydaje się kwestią wątpliwą. Po pierwsze, podejmowane decyzje nie są tu rezultatem działania jednego podmiotu, ale raczej wynikiem skomplikowanego procesu negocjacji toczących się pomiędzy różnymi, zarówno politycznymi, jak i administracyjnymi aktorami, na różnych poziomach, płaszczyznach i etapach. Po drugie, co jest konsekwencją powyższego, skomplikowanie procesu rządzenia niejednokrotnie powoduje, iż niemożliwe do ustalenia jest, kto, dlaczego i na jakim etapie zawinił, a tym samym, kto ponosi rzeczywistą odpowiedzialność za poniesioną porażkę (Aarseth, Bjørna, Fotel, Sørensen 2009: 579–581). Tym samym w kontekście *network governance* demokratyczna odpowiedzialność wymaga niewątpliwiej redefinicji.

Współzrządzenie sieciowe wymusza także zmianę sposobu postrzegania ról pełnionych przez poszczególnych aktorów – polityków, administratorów, obywateli. O ile w demokracji przedstawicielskiej wybierani politycy widziani są jako suwerenni decydenci, o tyle w *network governance* pełnią raczej rolę występujących na poziomie meta sterników quasi-rynków, partnerstw i sieci. Administratorzy wychodzą z roli odpowiedzialnych za implementację decyzji biurokratów i stają się kreatorami poszczególnych – politycznych, finansowych, prawnych – obszarów. Obywatele nie są już natomiast wyłącznie wyborcami i przedmiotem (lokalnej) polityki, ale współtwórcami polityk i usług na równi z pozostałymi aktorami odpowiedzialnymi za wynik procesu rządzenia. Podobnie wreszcie, interesariusze prywatni w świetle współzrządzenia sieciowego postrzegani są jako współtwórcy procesu rządzenia, co oznacza, że wyposażeni są w kompetencje i zasoby kluczowe dla formułowania i wdrażania strategii rozwiązywania trudnych problemów współzrządzenia (*wicked governance problems*). Tym samym, jak zaznaczają Torfing, Peters, Pierre, Sørensen, *network governance* stwarza sytuację, w której politycy i administratorzy są niejako rządzącymi z poziomu meta (*metagovernors*), podczas gdy obywatele i podmioty prywatne pełnią aktywną i odpowiedzialną rolę w formułowaniu i implementacji polityk publicznych (Torfing, Peters, Pierre, Sørensen 2012: 149–165). Wydaje się jednak, że dla pochodzących z wyborów reprezentantów ulokowanie na poziomie meta stwarza szereg potencjalnych problemów i trudności. Oznacza chociażby konieczność jednoczesnego bycia strażnikiem demokracji (*guardian of democracy*), dbającym o istnienie w sieci wartości takich, jak otwartość, przejrzystość i inkluzja społeczna, oraz podmiotem odpowiedzialnym za całościowy wynik procesu rządzenia (*metagovernor*); (Hansen 2005: 224). Jest to dyskusyjne chociażby z po-

wodu braku odpowiedzialności pozostałych uczestników sieci przed pochodzącymi z wyboru politykami (Hyholm, Haveri 2009: 112–114).

Wreszcie, współzrządzenie sieciowe najczęściej oznacza skomplikowanie, a w rezultacie wydłużenie procesu decyzyjnego. Jak zaznaczają w tym kontekście Airaksinen i Haveri, gdy liczba podmiotów oraz rozstrzygnięć wymagających współdecydowania w sieci wzrasta, perspektywa zbiorowego działania spada (Airaksinen, Haveri 2012: 303).

### **Fińska demokracja lokalna oraz idea „gminy sieciowej”**

Finlandia jest zdecentralizowanym państwem unitarnym o parlamentarnym systemie rządów. Administracja publiczna ma strukturę dwustopniową, na którą składają się administracja centralna (prezydent, rząd, agencje centralne) oraz terytorialna (regiony, gminne władze połączone, gminy). Na poziomie lokalnym podstawową rolę pełnią gminy (*kunnat*) odpowiedzialne za szereg usług lokalnych, w tym między innymi obligatoryjnie za pomoc społeczną, opiekę zdrowotną, edukację, ochronę środowiska, infrastrukturę techniczną. Do fakultatywnych zadań gmin zaliczyć należy natomiast rekreację, sport, kulturę oraz politykę przemysłową (Sjöblom 2011: 246).

Fińskie gminy wyróżnia rozdział organów politycznych i administracyjnych, przy czym rola i kompetencje tych ostatnich są stosunkowo rozbudowane. Podstawowymi organami politycznymi są rada gminy oraz zarząd. Rada jest liczącym od 17 do 85 członków organem przedstawicielskim, wyłanianym w wyborach bezpośrednich, proporcjonalnych i tajnych na okres czterech lat<sup>2</sup>. Razem z radnymi wybierani są ich zastępcy. Podstawowym zadaniem rady jest dbanie o funkcjonowanie i finanse gminy, w tym określanie celów strategicznych jednostki, zasad prowadzonej działalności inwestycyjnej, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz zatwierdzanie budżetu. Rada odpowiedzialna jest również za podejmowanie uchwał dotyczących gminy, w tym określanie wysokości podatków gminnych oraz wybór innych organów. Organem wykonawczym jest wyłaniany przez radnych spośród siebie i grona swoich zastępców zarząd (LGA 365/1995). Do innych obligatoryjnych organów gminnych należą komisje – rewizyjna i wyborcza, w zależności od potrzeb tworzone mogą być jednak również inne organy tego typu. Najważniejszym organem ad-

---

<sup>2</sup> W gminach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 2 tys., władze lokalne mogą do końca czerwca roku wyborczego zdecydować o wybraniu mniejszej, nieparzystej liczby radnych. Minimalnie w skład rady wchodzić musi jednak 13 osób. O zmianie liczby wybieranych przedstawicieli niezwłocznie zawiadomione być musi Ministerstwo Sprawiedliwości.

ministracyjnym jest natomiast w gminie menedżer (dyrektor) (Pawłowska, Radzik 2008). Choć formalnie jest on/ona podporządkowany zarządowi gminy, w praktyce posiada dużą władzę, nierzadko wpływając również na podejmowane rozstrzygnięcia polityczne.

W literaturze przedmiotu fińskie gminy stosunkowo często określane są jako „gminy sieciowe” (*network municipality*); (Nyholm 2006; Nyholm, Haveri 2009). Istotnie, w porównaniu do innych jednostek tego typu w Europie, są one odpowiedzialne za dostarczanie wielu usług, które w dużej mierze współprodukują, co z kolei prowadzi do współpracy ze znaczącą liczbą podmiotów, organizacji i instytucji. Stosunkowo często system wzajemnych powiązań i zależności przypomina instytucjonalny matrix (Materiały MF 2015). Ten stan rzeczy wydaje się wynikiem dwu zasadniczych kwestii. Po pierwsze, splotu czynników mających swoje podłoże w warunkach naturalnych, fińskiej historii i tradycji, a także przyjętej koncepcji samorządu. Po drugie, obowiązywania modelu państwa opiekuńczego (*welfare state*) oraz oparcia funkcjonowania sektora publicznego na ideach takich, jak nowe zarządzanie publiczne czy współzrządzenie.

Odwołując się do pierwszej grupy czynników, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, Finlandia jest stosunkowo dużym krajem (338,424 km<sup>2</sup>) zamieszkiwanym przez relatywnie niewielką liczbę obywateli (5,5 mln). Trudne warunki naturalne i ograniczone zasoby sprawiły, że w kanonie wartości społeczeństwa fińskiego od zawsze znajdowała się współpraca. Po drugie, podobnie jak w innych państwach nordyckich, podstawę samorządowi terytorialnemu dało społeczeństwo wolnych chłopów i religia protestancka. Brak feudalizmu, prowadzona w parafiach opieka nad biednymi i chorymi, konsensualny sposób podejmowania decyzji oraz delegowanie zadań organom kolegialnym spowodowały, że *de facto* od zawsze szerokie negocjacje, umiejętność budowania sojuszy i kompromisów, jak również rozbudowana sieć powiązań stanowiły istotną część fińskiej samorządności (Haveri 2015). Dało to zresztą podstawy podziałowi na duże gminy, mające szeroki zakres zadań i kompetencji.

Istotną rolę w procesie budowy gminy sieciowej odegrała także druga grupa uwarunkowań. Za ważny uznać należy przyjęty model państwa opiekuńczego, w którym to właśnie na administracji publicznej spoczywa odpowiedzialność za rozbudowany system usług publicznych. W tym kontekście uwagę zwrócić warto na fakt systematycznego wzrastania obligatoryjnych zadań gmin. W 1930 r. było ich zaledwie 40, w 1970 r. już 114, podczas gdy w roku 1990 aż 265. Od tego czasu liczba ta uległa niemal podwojeniu, by w 2012 r. wynieść 535 (Haveri 2015). Ponadto, wydaje się, iż w wypadku Finlandii to właśnie połączenie administracji

opartej na tradycyjnej Weberowskiej biurokracji, idei *welfare state* oraz rozbudowanego systemu zadań, doprowadziło do dużego zainteresowania koncepcją NPM. Nowe zarządzanie publiczne nastawione na gospodarczą efektywność, elastyczność oraz traktowanie obywatela jako klienta administracji było w kontekście rozwoju idei współzrządzenia sieciowego o tyle istotne, że jak wskazują Nyholm i Haveri, miało na celu sprowadzenie roli wybieranych polityków do ustanawiania ogólnych celów i zasad, podczas gdy decyzje zapadają gdzie indziej (Nyholm, Haveri 2009: 111). Tym samym wybierani reprezentanci zobligowani zostali do współpracy ze znacznie większą liczbą podmiotów i organizacji niż miało to miejsce wcześniej. Lata dziewięćdziesiąte XX w. przyniosły z kolei zainteresowanie współzrządzeniem, w tym szerszym włączaniem w procesy decyzyjne i świadczenia usług interesariuszy pochodzących z sektora społecznego. W sposób zasadniczy wpłynęło to na skomplikowanie procesu rządzenia, w konsekwencji przyczyniając się do budowy „gminy sieciowej”.

„Sieciowość” gmin fińskich wspierają także obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-prawne. Po pierwsze, jak już zaznaczono, radni fińscy wybierani są razem ze swoimi zastępcami. Ci ostatni nie tylko zastępują radnych nieobecnych podczas posiedzeń, ale zasiadają również w komisjach gminnych. Po drugie, co niewątpliwie wyróżnia fiński samorząd, to fakt, że radni mogą łączyć swój mandat z funkcjami sprawowanymi w innych ciałach, organach i instytucjach. Tym samym wielu z nich reprezentuje interesy swoich jednostek w gminnych władzach połączonych (*kuntayhtymä*), odpowiedzialnych za świadczenie usług przekraczających możliwości pojedynczej gminy. Część pełni również rolę radnych regionalnych oraz zasiada w ławach Eduskunty. Możliwość łączenia mandatów ma, z jednej strony, na celu poprawę jakości rządzenia, z drugiej jednak niewątpliwie przyczynia się do jego skomplikowania, rozmycia odpowiedzialności, a w niektórych wypadkach nawet wystąpienia konfliktu interesów.

## Metodologia badania

Niniejszy artykuł przedstawia częściowe wyniki badań przeprowadzone w ramach stażu naukowego realizowanego w School of Management, University of Tampere. Badania przeprowadzone zostały w okresie grudzień 2014 – kwiecień 2015 r. we wszystkich 22 gminach regionu Pirkanmaa. Region ten został wybrany jako obszar badawczy ze względu na duże zróżnicowanie występujących w nim jednostek. Połowa usytuowanych w nim gmin ma status miejski, połowa zaś charakter wiejski.

Podział ten rzutuje zarówno na wyzwania stojące przez gminami, jak i problemy, z jakimi się one borykają. Po drugie, gminy regionu Pirkanmaa znacząco różnią się od siebie pod względem wielkości terytorium i liczby mieszkańców. Najmniejszą jednostką jest Pirkkala (104 km kw.), największą zaś Tampere (4977 km kw.) Pod względem populacji najmniejsza jest gmina Juppajoki (2013 obywateli), największe zaś ponownie miasto Tampere (313 058 obywateli)<sup>3</sup> (Statistic Finland 2015). Wreszcie, dwie gminy – Tampere i Pirkkala – zdecydowały się na przyjęcie tzw. modelu burmistrzowskiego. To unikatowe w kontekście fińskim rozwiązanie polega na zastąpieniu menedżera przez wybieranego przez radę burmistrza, tym samym na znaczącym wzmocnieniu władzy organów politycznych gminy.

Badania prowadzone były w pięciu etapach<sup>4</sup>. W pierwszym etapie analizie poddano literaturę dotyczącą współzrządzenia sieciowego, fińskiej demokracji lokalnej oraz ustawodawstwo tworzące podstawy funkcjonowania gmin w tym kraju. Szczególną uwagę zwrócono na zadania gmin, rolę rad gminnych w procesie rządzenia, sposób wyboru radnych oraz obowiązujący ich zakres *incompatibilitas*. Następnie, w drugim etapie badań przeprowadzonych zostało dwanaście częściowo ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych z ekspertami zajmującymi się samorządem terytorialnym w Finlandii, zatrudnionymi między innymi w University of Tampere, gminnych władzach połączonych, administracji gminnej, regionalnej i centralnej. W niniejszym artykule wykorzystane zostały informacje uzyskane podczas czterech z nich, przeprowadzonych odpowiednio z urzędnikami Departamentu ds. samorządu terytorialnego i administracji regionalnej Ministerstwa Finansów (Ekspert 1) i Ministerstwa Sprawiedliwości (Ekspert 2), pracownikiem gminnych władz połączonych z regionu Pirkanmaa (Ekspert 3) oraz osobą zatrudnioną w Związku Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych (AFLRA) (Ekspert 4). Wywiady, w zależności od respondenta, zawierały od 15 do 20 pytań. Podczas ich trwania rozmówcy, obok kwestii wynikających ze specyfiki ich pracy i posiadanego doświadczenia zawodowego, odnieśli się także do bardziej ogólnych zagadnień, takich jak transformacja demokracji lokalnej w Finlandii, kondycja lokalnej demokracji przedstawicielskiej, partycypacja obywatelska czy też wdrożone oraz planowane reformy na poziomie lokalnym. Wszystkie wywiady przeprowadzone zostały w okresie od grudnia 2014 r. do marca 2015 r.

<sup>3</sup> Biorąc pod uwagę całość obszaru metropolitalnego, Tampere zamieszkiwane jest przez 364 000 osób.

<sup>4</sup> Niniejszy artykuł opiera się jednak wyłącznie na badaniach przeprowadzonych w fazach pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej.

Trzecim etapem prowadzonych badań było rozesłanie ankiety do radnych wszystkich 22 gmin położonych w regionie Pirkanmaa. Łącznie wysłanych zostało 625 ankiet. Każda z nich zawierała 25 pytań, zarówno o charakterze zamkniętym, jak i otwartym. Zostały one pogrupowane w pięć kategorii dotyczących między innymi współrzędzenia wieloszczeblowego (*multi-level governance*), roli pełnionej przez radę gminną, przeprowadzonych i planowanych reform samorządowych, procesu podejmowania decyzji, a także kariery politycznej i afiliacji partyjnej radnych. Celem pytań otwartych było poznanie opinii radnych na temat transformacji ról pełnionych przez rady gminne, reform istotnych z punktu widzenia organu przedstawicielskiego oraz sposobów informowania rady o opinii innych podmiotów i interesariuszy. W wyznaczonym czasie wpłynęły 152 wypełnione w sposób kompletny ankiety, tym samym osiągnięty został ponad 24% stopień zwrotu. Badanie prowadzone było od lutego do kwietnia 2015 r.<sup>5</sup>

### **Współrzędzenie sieciowe w opinii ekspertów i praktyków**

Przeprowadzona analiza zgromadzonych danych empirycznych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Idea *network governance* stanowi integralną część fińskiego modelu samorządowego. Jak wskazują eksperci, wynika to co najmniej z dwu kwestii. Po pierwsze, samorząd terytorialny tego kraju od zawsze „charakteryzowała silna kultura konsensusu oraz potrzeba budowania sieci współpracy” (Ekspert 2). Po drugie, na przestrzeni czasu dokonało się przejście od samorządu rozumianego jako „wolność decydowania o sobie na szczeblu lokalnym” (Ekspert 3) w kierunku samorządu, którego podstawowym zadaniem jest świadczenie usług. Jak zaznacza jeden z ekspertów, mimo iż sytuacja, w której „pierwsza jest gospodarka, druga zaś demokracja” powoli ulega zmianie (Ekspert 4), fińskie gminy nadal nastawione są jednak przede wszystkim na efektywne dostarczanie usług lokalnych. Oba czynniki spowodowały, że wiele zadań gminnych zaczęło być realizowanych we współpracy, powstały nowe instytucje, takie jak gminne władze połączone (*kuntayhtymä*), które przejęły część kompetencji gmin w zakresie służby zdrowia, planowania przestrzennego i edukacji itd. Tym samym proces rządzenia stał się bardziej skomplikowany.

2. Współrzędzenie sieciowe osłabia tradycyjną rolę rad gminnych postrzeganych jako organy podejmujące najważniejsze decyzje. Spadek

---

<sup>5</sup> Ostatnim, piątym etapem badań było przeprowadzenie wywiadów pogłębionych z radnymi z wybranych jednostek.

znaczenia rad uwidacznia się na dwu płaszczyznach – wewnętrznej i zewnętrznej. Odnosząc się do pierwszej z nich, wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, że za najbardziej wpływowe organy/podmioty w gminie radni uznali odpowiednio menedżera (dyrektora) gminy (74,17%), zarząd gminy (62,50%), dyrektorów departamentów/wydziałów (34,87%), a dopiero na czwartym miejscu samą radę (23,68%). Pogląd ten znalazł także odzwierciedlenie w odpowiedziach na pytanie otwarte dotyczące transformacji roli rady gminnej. Radni odnieśli się bowiem do tego zagadnienia w następujący sposób:

Władza została zmniejszona, decyzje przekazane urzędnikom i gminnym władzom połączonym (Radny Lempäälä, Q 127).

Rola (rady) zmieniła się przez ostatnie dekady. Zarząd gminy decyduje teraz częściej o kwestiach należących wcześniej do rady (Radny Nokia, Q 117).

Rola zarządu została powiększona w stosunku do roli rady i komisji rady. Decyzje są podejmowane przez mniejszą liczbę osób (Radny, Q 111).

Zmniejszenie wpływu jest widoczne, władza urzędników wzrasta cały czas. Coraz więcej decyzji jest „gotowych” na poziomie urzędników (Radny Valkeakoski, Q 78).

Co ciekawe, także eksperci zaznaczają, że „przyglądając się bliżej politykom gminnym, widać, że większość z nich prowadzona jest przez urzędników i jedynie akceptowana przez radnych” (Ekspert 3).

Odnosząc się natomiast do uwarunkowań zewnętrznych, wyniki ankiety przeprowadzonej wśród radnych wskazują, że w ich opinii największy wpływ na to, co dzieje się w gminie, mają odpowiednio gminne władze połączone (62,5%) oraz władze centralne (44,74%). Problem braku wpływu na działania podejmowane w jednostce widoczny jest przede wszystkim w gminach małych, których reprezentacja w instytucjach wyższego rzędu jest słabsza. W pytaniu otwartym radni odnoszą się do tego problemu w następujący sposób:

Władza została przekazana gminnym władzom połączonym i innym organizacjom (Radny Tampere, Q 142).

Władza została przeniesiona do gminnych władz połączonych i tym podobnych organów, przede wszystkim w zakresie zdrowia i usług społecznych [...] opinie małych gmin nie są tam brane pod uwagę (Radny Punkalaidun, Q 123).

Zbyt wiele zadań jest zamawianych na zewnątrz, rada nie ma wpływu na to, jak i przez kogo są one realizowane (Radny Virrat, Q 67).

3. Wynikające ze skomplikowania procesu rządzenia, wewnętrzne i zewnętrzne osłabienie pozycji rady spowodowało, że rady podejmują bardziej ogólne, mniej odnoszące się do codziennego życia obywateli



decyzje. Jeden z radnych, odpowiadając na zawarte w ankiecie pytanie otwarte dotyczące zmiany roli pełnionej przez radę, ujął tę kwestię w następujący sposób:

Wpływ rady został przesunięty w kierunku decyzji strategicznych, niezwiązanych z codziennym życiem mieszkańców. To jest w jakiś sposób uzasadnione. Niemniej jednak praktyczne decyzje powinny pozostać w gestii rady (Radny Hamenkyro, Q 151).

W tym kontekście inni przedstawiciele gminni zauważają także spadek liczby posiedzeń rady:

Decyzje zostały przesunięte w dół, obecnie rada zajmuje się wyłącznie „dużymi kwestiami”, co zmniejsza liczbę posiedzeń (Radny Mantaavilppula, Q 144).

Rola radnych spadła, spadła również liczba spotkań (Radny Valkeakoski, Q 65).

Posiedzeń rady jest mniej, mniej jest również decydowania (Radny Valkeakoski, Q 5).

4. Przekazywanie zadań samorządów innym podmiotom, innym gminom, gminnym władzom połączonym, wpływa na relacje samorządu z obywatelami, w tym na ich rzeczywistą odpowiedzialność za wynik procesu rządzenia. Ekspert zatrudniony w Ministerstwie Finansów odnosi się do tego problemu w następujący sposób:

co jest problematyczne, to to, że w Finlandii jest bardzo wiele gminnych władz połączonych. W nich funkcjonują tak zwane organy fakultatywne odpowiedzialne za podejmowanie decyzji. Na przykład czternaście gmin tworzących region metropolitalny Helsinek ma własne organy, same Helsinki i trzy inne otaczające je gminy tworzące razem region stołeczny mają organy odrębne, podczas gdy dziesięć innych gmin wchodzących w skład regionu metropolitalnego, ale nie stołecznego, ma jeszcze inne organy decyzje [...]. Czy jednak przeciętny obywatel wie, do kogo zwrócić się, jeśli wystąpi jakiś problem? Czy wie, kto jest odpowiedzialny za podjętą decyzję? (Ekspert 1).

## Podsumowanie

Celem artykułu było odnalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile idea współzrządzenia sieciowego jest w fińskim samorządzie terytorialnym naturalnym stanem rzeczy, na ile zaś zagraża lokalnej demokracji, zmuszając przede wszystkim pochodzące z wyboru organy do redefinicji pełnionej przez siebie roli. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że z jednej strony założenia *network governance* bardzo dobrze wpisują

się w fiński samorząd. Koncepcja kładzie bowiem nacisk na takie wartości, jak współpraca, konsensualny sposób podejmowania decyzji czy efektywność, stanowiące podstawowe wartości, na jakich od dekad budowana była fińska administracja lokalna. Co więcej, założenia współrzędzenia sieciowego zdają się bardzo dobrze koegzystować z zasadami, innej niezwykle popularnej w Finlandii koncepcji – nowego zarządzania publicznego oraz z technokratycznym podejściem do administracji, w którym pierwszoplanową rolę pełni profesjonalna administracja.

Z drugiej jednak strony przykład fiński wyraźnie pokazuje, na jakie niebezpieczeństwa narażony jest samorząd funkcjonujący w oparciu o założenia sieciowości. W tym kontekście uwagę zwrócić należy na kilka kwestii. Po pierwsze, praktyczne stosowanie zasad współrzędzenia sieciowego powoduje osłabienie roli pełnionej w procesie rządzenia przez wybieranych przedstawicieli. W Finlandii rola ta, i tak ograniczona na rzecz profesjonalnej administracji, zdaje się jeszcze słabnąć w rezultacie przekazywania realizacji zadań gmin do gminnych władz połączonych. Powoduje to sytuację, w której rady postrzegane są z jednej strony jako podmioty automatycznie akceptujące politykę administracji (tzw. *rubber-stamp councils*), z drugiej zaś jako organy wypowiadające się na tematy ogólne, coraz mniej związane z codziennym życiem obywateli. Po drugie, współrzędzenie sieciowe zdaje się pogłębiać nierówności występujące między większymi i mniejszymi jednostkami, opinie tych pierwszych liczą się bowiem znacznie bardziej zarówno w formalnych, jak i nieformalnych sieciach współpracy. Po trzecie, ponieważ proces decyzyjny w sieciach współpracy nie zawsze jest transparentny, sytuacja ta wpływać może na relacje między radnymi a obywatelami.

Przykład Finlandii pokazuje również, jak krucha jest równowaga między demokracją lokalną, rozumianą jako prawo wybieranych demokratycznie przedstawicieli do podejmowania decyzji, a efektywnym świadczeniem usług. Co więcej, doświadczenia fińskie wskazują, że skomplikowanie procesu rządzenia raczej powiększa niż zmniejsza przepaść między „rządzącymi” a „rządzonymi”. W wypadku rad gminnych powoduje także sytuację, w której mimo niezmienionej odpowiedzialności formalnej, realny wpływ na podejmowane decyzje maleje. Co więcej, w związku z planowaną w Finlandii reformą usług społecznych i zdrowotnych, świadczonych obecnie przez gminy, rady i radni lokalni po raz kolejny będą musieli odpowiedzieć sobie na pytanie, jaka jest ich faktyczna rola w procesie rządzenia. Planowana na 2016 rok reforma Sote zakłada bowiem powołanie nowych podmiotów odpowiedzialnych za wymienione usługi, którym gminy będą przekazywały około 60% swojego budżetu. Tym samym z jednej strony instytucjonalny matrix pogłębi

się, z drugiej pojawia się szansa, że gminy, z których zdjęte zostaną najcięższe zadania, zwrócą się bardziej ku idei lokalnej demokracji i swoim mieszkańcom, mniej angażując się we współpracę sieciową.

## Bibliografia

- Aarsæther N., Bjørna H., Fotel T., Sørensen E. 2009, *Evaluating the democratic accountability of Governance Network: analysing two Nordic Megaprojects*, “Local Government Studies”, vol. 35:5, pp. 577–594. DOI: 10.1080/03003930903227394
- Airaksinen J., Haveri A. 2012, *How do local government change? Variations in time and place for conflict in different reforms*, “Kunnallistieteellinen aikakauskirja”, vol. 40:4, pp. 301–312.
- Behn R.D. 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington DC. DOI:10.1017/s0003055402430249
- Bogason P., Musso J.A. 2006, *The Democratic Prospects of Network Governance*, “The American Review of Public Administration”, vol. 36, no. 1, pp. 3–18. DOI: 10.1111/0275074005282581
- Hall P., Kettunen P., Löfgren K. & Ringholm T. 2009, *Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?*, “Local Government Studies”, vol. 35:5, pp. 515–538. DOI:10.1080/03003930903411675
- Hansen K. 2005, *Representative Government and Network Governance – In Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*, “Scandinavian Political Studies”, vol. 28, no. 3, pp. 219–237. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2005.00130.x
- Haveri A. 2015, *Nordic local government: a success story, but will it last?*, “International Journal of Public Sector Management”, vol. 28, Issue 2, pp. 136–149. DOI: 10.1108/ijpsm-09-2014-0118
- John P. 2001, *Local Governance in Western Europe*, SAGE. DOI: 10.4135/9781446217788
- Klijn E-H., Skelcher Ch. 2007. *Democracy and Governance Networks: Compatible or not?* “Public Administration”, vol. 85, no. 3, pp. 587–608. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x
- Local Government Act 365/1995, Ministry of Finance, Finlex, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf> (12.12.2015).
- Loughlin J., Hendriks F., Lindström A. (eds.) 2012, *The Oxfords Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001
- March J.G., Olsen J.P. 1995, *Democratic Governance*, The Free Press, New York.
- Materiały udostępnione przez fińskie Ministerstwo Finansów, 2015. W zbiorach autorki.
- Nyholm I. 2006, *Developing local democracy – the state and challenges of Finnish local democracy in the postmodern era*, “Finnish Local Government Studies”, vol. 4, pp. 340–352.
- Nyholm I., Haveri A. 2009, *Between government and governance. Local Solutions for reconciling representative government and network governance*, “Local Government Studies”, vol. 35:1, pp. 109–124. DOI: 10.1080/03003930802574516
- Pawłowska A., Radzik K. 2008, *Modele instytucjonalne lokalnego przywództwa a zarządzanie wielopodmiotowe. Analiza porównawcza*, „Studia Polityczne”, nr 22, s. 31–52.

- Rose L.E. 2004, *Local Government and Politics* [w:] *Nordic politics. Comparative perspective*, ed. K. Heidar, Universitetsforlaget.
- Sjöblom S. 2012, *The Limits of the Unitary Decentralized Model* [w:] *The Oxfords Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0011
- Sørensen E., Torfing J. (eds.). 2007, *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Statistic Finland. 2015, [http://www.stat.fi/index\\_en.html](http://www.stat.fi/index_en.html) (10.12.2015).
- Torfing J. 2010, *Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(13), s. 97–105. ISSN 1898-3529.
- Torfing J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (eds.) 2012, *Interactive governance: Advancing the paradigm*, Oxford University Press, pp. 104–121. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199596751.003.0007

**Robert Kmiecik\***

**SAMORZĄD GOSPODARCZY  
A SYSTEM DECENTRALIZACJI  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE**

**ECONOMIC SELF – GOVERNMENT AND THE PROCESS  
OF THE DECENTRALIZATION  
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POLAND**

Abstract

In studies of decentralization processes little is spoken of economic self-government, the role of which is to advocate the interests of the social environment of entrepreneurs. Since the beginning of the political transition in Poland an unproductive discussion has been ongoing concerning the place of economic self-government in the system of local government. Current legal regulations do not provide business chambers with the status of public legal unions. They tend to be based on the facultative nature of ties between entrepreneurs, which is the main cause of the weakness of Polish economic self-government, or rather the economic quasi-self-government. Undoubtedly, the lack of such structures in the sphere of public institutions is the main reason for their marginalization by the government and local authorities, which do not see the need to make any concessions for the distracted economic environment. Given this context, the most rational solution seems to be the creation of universal economic self-government, which will be incorporated in the system of public institutions.

**Key words:** decentralization, economic self-government, entrepreneurs

**Wstęp**

Decentralizacja sfery władztwa publicznego to jedno z największych osiągnięć ostatniego ćwierćwiecza transformacji społeczno-politycznej w Polsce. Jest ona rozumiana jako system, w którym – obok centralnego – istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publicznoprawnymi. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym grupom obywateli pewnych funkcji

---

\* Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, ul. Umultowska 89a, 61-614 Poznań, e-mail: robert.kmiecik@amu.edu.pl

władczych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Wyłonione w ten sposób struktury są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów określonych społeczności (Chodubski 1999: 13; Blok 1998: 63).

Miarą powodzenia tego procesu jest włączenie do systemu zarządzania różnych środowisk, których interesy powinny być uwzględniane w działaniach zmierzających do rozwoju lokalnego i regionalnego. Postulat ten jest szczególnie ważny w kontekście reprezentacji przedsiębiorców, której należy nadać formę samorządu korporacyjnego, a więc związku o charakterze obligatoryjnym.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kluczowe kwestie dotyczące pożądanego kierunku zmian modelu samorządu gospodarczego w Polsce. Jest to tym bardziej istotne, że obecnie w Polsce nie ma struktur realnego samorządu gospodarczego, co najwyżej możemy mówić o pewnych przejawach funkcjonowania korporacyjnej reprezentacji przedsiębiorców. Nie ulega wątpliwości, że zapisy zawarte np. w ustawie o izbach gospodarczych czy w ustawie o rzemiośle nie są wystarczającą podstawą do utworzenia samorządu gospodarczego w rozumieniu prawa administracyjnego. Polski tzw. samorząd gospodarczy opiera się na koncepcjach podkreślających fakultatywny charakter więzi łączących przedsiębiorców zrzeszonych w izbach gospodarczych. Formuła taka utrwała w świadomości osób prowadzących działalność gospodarczą obraz organizacji, których uprawnienia nie są gwarantem wymiernych i zadowalających zmian jakościowych w kształtowaniu środowiska biznesowego. Wyłonione tą drogą instytucje trudno uznać za reprezentatywne dla określonej dziedziny gospodarki, w związku z czym nie są one traktowane w sposób partnerski przez administrację rządową i samorządową, a także nie dysponują zakresem kompetencji publicznoprawnych.

Jak to ujął Tadeusz Bigo, pozbawione są one „władztwa administracyjnego”, które sytuuje tego typu organizacje w strukturze ustrojowej państwa (Bigo 1928: 141).

Można zatem stwierdzić, że działające w systemie prawa prywatnego izby gospodarcze nie są jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami reprezentującymi partykularne interesy wyłącznie swoich członków. Skąd więc zapisy zawarte w kluczowej dla rozpatrywanej materii ustawie o izbach gospodarczych zapowiadające utworzenie samorządu gospodarczego?

Jest to konsekwencja nieporozumienia, jakie zakorzeniło się na gruncie polskiego prawa, wynikającego z mylenia dwóch różnych dążeń, a mianowicie prawa do zrzeszania się z prawem do zarządzania własnymi sprawami. O ile wynikająca z prawa do zrzeszania się zasada dobrowoli nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do stowarzyszeń, to nie

ulega wątpliwości, że klóci się ona z podstawowymi aspektami wyrażającymi istotę korporacji publicznych, a takimi powinny być samorządowe izby gospodarcze (Zdyb 2002: 131).

### **Istota i pojęcie samorządu gospodarczego**

Samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym, odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy związki personalne, reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego, oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i szczególnie nas w tym miejscu interesujący samorząd gospodarczy<sup>1</sup>.

Samorząd specjalny, a więc między innymi gospodarczy, jest zatem odmienną formą decentralizacji, ponieważ odbiega od dominującej w ba-

---

<sup>1</sup> W okresie międzywojennym wśród wybitnych polskich administratywistów nie było zgody co do jednoznacznego umiejscowienia samorządu gospodarczego i zawodowego w systemie politycznym państwa. Bardzo często organizacje samorządu zawodowego traktowane były jako element szeroko rozumianego samorządu gospodarczego, ewentualnie terminy „samorząd gospodarczy” i „samorząd zawodowy” stosowano zamiennie (zob. Wachholz 1928: 57; Kumaniecki, Wasiułyński, Panejko 1929: 430). Obecnie najbardziej racjonalne wydaje się rozdzielną traktowanie samorządu gospodarczego i zawodowego. Pamiętać bowiem należy, że mimo pewnych podobieństw obu form samorządu, reprezentują one środowiska zajmujące różną pozycję w strukturze społecznej i gospodarczej kraju. Inne przecież zadania, na przykład w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej czy potwierdzania nabytych kwalifikacji, wykonują izby lekarskie, a jeszcze inne izby przemysłowo-handlowe. Wynika to z definicji samorządu zawodowego, według której jest on organizacyjną formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest między innymi reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych, jak chociażby prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym. Tym, co łączy jednostki dla zorganizowania ich do udziału w administracji publicznej, jest szczególna sytuacja społeczno-zawodowa danej jednostki. Tę sytuację wytwarza z jednej strony specjalizacja zawodowa, przyjęta w organizacji życia gospodarczego jako podstawa bytu jednostek, a z drugiej strony porządek prawny, który tej specjalizacji daje prawną rękojmię społeczną. Dzięki temu zawód otrzymuje formę korporacyjną i wytwarza wewnętrzne oraz zewnętrzne więzy łączące jednostki w grupy (Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak 2012: 31; Antkowiak 2012: 38).

daniach samorządowych terytorialnej zasady administracji; w żadnym razie zaś nie jest formą gorszą. Pod względem prawnym pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym występują różnice jedynie natury technicznej.

Aby jednak tak się stało, związki samorządu gospodarczego powinny spełniać dwojakiego rodzaju zadania:

- 1) poruczone im wyraźnie przez państwo, tj. przez ustawy i rozporządzenia, w zakresie których występują w imieniu państwa i współpracują z władzami rządowymi i samorządowymi (samorządu terytorialnego),
- 2) polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej z uwzględnieniem swobody działania i prawa samodzielnej decyzji, jak również prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych.

Wskazane powyżej zadania polegają na realizowaniu celów i zaspokajaniu interesów danej grupy społecznej i regulowaniu współżycia członków danego związku, przy uwzględnieniu interesów ogółu. Są to obowiązki, które z natury swej ciążyą na państwie, a które państwo, celem lepszego ich wykonania i pełniejszego uwzględnienia interesów środowiskowych, powierza organizacjom samorządowym. W tym zakresie, w którym jednostka samorządu gospodarczego nie wykonuje jedynie wyraźnych poleceń ustawowych, ma ona przyznane prawo samodzielnego działania, prawo swobodnej decyzji i swobodnego uznania. Materialnie realizuje ona zadania administracji państwowej, a zatem sprawuje władzę zwierzchnią, natomiast formalnie reprezentuje decentralizację, albowiem stanowi samodzielną, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne (Grelowski 1947: 48).

Rodzi się w tym miejscu pytanie o to, jak należy rozumieć pojęcie samorządu gospodarczego. Odpowiadając na nie, powinniśmy pamiętać, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorstw danej gałęzi produkcji, lecz także zbiorowość społeczna oparta na pewnej więzi środowiskowej, zbiorowość, która reprezentuje wartości tak ekonomiczne, jak również cywilizacyjne i moralne.

Definiując samorząd gospodarczy, możemy za J. Hubertem stwierdzić, że jest to związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego (Hubert 1926: 1).

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy (organizuje) ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie.



Innymi słowy samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne. Ich kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności gospodarczej, pewnej kategorii osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują na równi z organami samorządu terytorialnego zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opierając się na tych założeniach, należy zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup przedsiębiorców. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne, ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezwauowania idei samorządu gospodarczego. Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezależnie od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową wyposażoną we władztwo administracyjne.

## **Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce**

Początki samorządu gospodarczego na ziemiach polskich sięgają połowy XIX w. Wtedy to, szczególnie w zachodnich regionach kraju, rozpoczęto tworzenie instytucji samorządowych reprezentujących interesy sfer gospodarczych związanych z przemysłem i handlem. Proces ten przebiegał jednak nierównomiernie, co determinowane było przede wszystkim odnoszeniem się państw zaborczych do koncepcji decentrali-

zacji stosunków gospodarczych. Najbardziej poszkodowany pod tym względem był zabór rosyjski, na którego obszarze nowoczesny samorząd gospodarczy praktycznie nie funkcjonował. Zdecydowanie lepiej wyglądała jego sytuacja w zaborach pruskim i austriackim. Właśnie na tych terenach utworzono pierwsze izby gospodarcze o charakterze samorządowym. W 1850 r. powołano izby dla przemysłu i handlu we Lwowie, w Krakowie oraz Brodach. Rok później rozpoczęła funkcjonowanie największa w województwach zachodnich Izba Handlowa w Poznaniu. Do końca XIX w. powstały jeszcze trzy izby, a mianowicie w Toruniu, Bydgoszczy i Grudziądzu (Kmieciak 2004: 47).

Z kolei rozwój izb rolniczych związany był wyłącznie z obszarem zaboru pruskiego. Pierwszą instytucją samorządu rolniczego na ziemiach polskich była Izba Rolnicza w Poznaniu. Kluczowe znaczenie dla jej powstania miała pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r. (Pruska ustawa o izbach rolniczych).

Ostatnimi organizacjami samorządu gospodarczego, które pojawiły się w XIX stuleciu, były izby rzemieślnicze. Ich geneza, podobnie jak w przypadku samorządu rolniczego, dotyczy wyłącznie obszaru zaboru pruskiego. Podstawą prawną utworzenia izb była tzw. ustawa proceduralowa z 1869 r. w brzmieniu noweli z 26 lipca 1897 r. Pierwszymi tego typu organizacjami były Izby Rzemieślnicze w Poznaniu i Bydgoszczy. Zostały one uroczyście powołane w kwietniu 1900 r. na podstawie statutu, który został im nadany przez pruskiego ministra przemysłu i handlu 25 września 1899 r. (Wiesiołowski 1964: 230).

Doświadczenia zaborcze zostały wykorzystane i twórczo rozwinięte przez polskiego ustawodawcę w okresie II Rzeczypospolitej. Samorząd gospodarczy stanowił wówczas istotny element struktury administracyjnej państwa. Był on zatem pełnoprawnym partnerem władz rządowych oraz samorządu terytorialnego w kształtowaniu spraw gospodarczych. Organizacjami samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej były izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Ich funkcjonowanie zostało potwierdzone w Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.

W art. 68 stwierdzono między innymi, iż „obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy” (Adamczyk, Pastuszka 1985: 235).

Jednak od powyższej deklaracji do jej pełnej realizacji upłynęło z górą 6 lat. W tym czasie izby samorządu gospodarczego działały głów-

nie na obszarze byłego zaboru pruskiego i austriackiego. Szczególnie podatny grunt znalazły one w Wielkopolsce, gdzie funkcjonowały początkowo na podstawie aktów prawnych o charakterze regionalnym. Dopiero w latach 1927–1928 stworzono zręby samorządu gospodarczego, w oparciu o które na obszarze całej Polski rozpoczął się proces organizacji izb rzemieślniczych, przemysłowo-handlowych i rolniczych. Składały się na nie następujące regulacje prawne: rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, które stanowiło podstawę do utworzenia izb rzemieślniczych, rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych.

Wyżej wymienione regulacje traktowały poszczególne izby jako instytucje samorządu gospodarczego i osoby publicznoprawne powołane w celu reprezentowania gospodarczych i zawodowych interesów zorganizowanych w korporacje środowisk.

Przykładowo zakres działania izb przemysłowo-handlowych był bardzo szeroki i obejmował takie zadania, jak:

- zgłaszanie wniosków i udzielanie władzom uwag i spostrzeżeń na ich żądanie lub z własnej inicjatywy;
- wyrażanie opinii o projektach ustaw i ważniejszych rozporządzeń i współdziałanie z władzami na ich żądanie przy ich opracowywaniu, jak i przedstawianie rządowi własnych projektów i propozycji zmian z zakresu ustawodawstwa dotyczącego przemysłu, handlu, górnictwa, taryf i przepisów celnych, obrotu towarowego z zagranicą, obrotu pieniężnego, dróg komunikacyjnych, taryf komunikacyjnych, przepisów podatkowych i monopolowych, ochrony pracy, ubezpieczeń i opieki społecznej dotyczących bezpośrednio przemysłu i handlu;
- przedstawianie postulatów z zakresu traktatów handlowych;
- popieranie przemysłu i handlu poprzez tworzenie i utrzymywanie odpowiednich instytucji i urzędów, np. instytutów badawczych, muzeów, wystaw, targów, biur informacyjnych i innych;
- zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i doksztalających;
- wydawanie z własnej inicjatywy lub na żądanie władz oświatowych opinii o potrzebach i programach szkolnictwa zawodowego i doksztalającego;
- wyznaczanie osób powołanych do wydawania opinii i stwierdzania stanu faktycznego oraz innych działań wymagających wiarygodności i znajomości rzeczy;
- delegowanie przedstawicieli do utworzonych przez władze organów doradczych mających znaczenie dla dziedzin reprezentowanych przez izby;

- proponowanie kandydatów na stanowiska sędziów handlowych i członków komisji podatkowych;
- wydawanie władzom opinii o zwyczajach handlowych, cenach itp.;
- wydawanie świadectw o pochodzeniu towarów;
- tworzenie sądów polubownych do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków handlowych;
- prowadzenie rejestru wszystkich przedsiębiorstw w danym okręgu należących do reprezentowanych przez izbę dziedzin oraz listy osób uprawnionych do wykonywania czynnego prawa wyborczego do izby;
- zbieranie i przekazywanie ministrowi przemysłu i handlu danych statystycznych odpowiadających zakresowi pracy izby;
- składanie ministrowi przemysłu i handlu kwartalnych i rocznych sprawozdań o swej działalności i stanie gospodarczym okręgu izby;
- wszystkie inne czynności przekazane ustawami i rozporządzeniami, szczególnie z zakresu działania władz państwowych (Dąbrowski 2013: 51–52).

O kluczowej roli samorządu gospodarczego w systemie reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców świadczy również fakt, że wszystkie znajdujące się w okręgu izby przemysłowo-handlowej stowarzyszenia i korporacje działające w dziedzinach gospodarczych reprezentowanych przez izbę (z wyjątkiem związków zawodowych i instytucji ubezpieczeń społecznych) oraz osoby i przedsiębiorstwa trudniące się handlem zobowiązane były udzielać izbie na jej żądanie informacji i danych statystycznych koniecznych do właściwego wypełniania przez nią swoich funkcji (Rozporządzenie Prezydenta RP o izbach przemysłowo-handlowych).

Samorząd gospodarczy został zatem wyraźnie wpisany w strukturę administracyjną państwa, czego ilustracją był zapis art. 72 Konstytucji kwietniowej. Stwierdzono w nim, że administracja państwowa jest służbą publiczną sprawowaną przez administrację rządową, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy.

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia samorządowe Polski międzywojennej są jak najbardziej godne uwagi i powinny inspirować tych wszystkich, którzy obecnie mają wpływ na kształt ustroju samorządu gospodarczego w naszym kraju.

W okresie wojny i okupacji polski samorząd gospodarczy został zlikwidowany. Do jego odbudowy przystąpiono w niekorzystnych dla idei decentralizacji uwarunkowaniach społeczno-politycznych Polski Ludowej. Tolerowane zaledwie przez komunistów instytucje samorządu gospodarczego funkcjonowały jednak przez kilka lat. Izby rolnicze rozwiązano w 1946 r., natomiast proces likwidacji izb przemysłowo-handlowych roz-

począł się w 1950 r. Spośród wszystkich izb gospodarczych jedynie izby rzemieślnicze prowadziły działalność przez cały okres Polski Ludowej. Koncesje poczynione przez nie na rzecz administracji partyjno-rządowej sprawiły jednak, że były one organizacjami w znacznej mierze fasadowymi, które trudno uznać za rzeczywisty samorząd gospodarczy.

### **Zasady działania izb gospodarczych w Polsce po 1989 roku**

Przełomowe wydarzenia polityczne, jakie następowały w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych, nie mogły pozostać bez wpływu na bieżącą działalność i określenie przyszłości samorządu gospodarczego. Rozpoczęty przy Okrągłym Stole proces ewolucji systemu społeczno-politycznego doprowadził do pokojowych przeobrażeń ustrojowych w Polsce. Nowe władze, opierając swą działalność na zasadach wolności politycznej i gospodarczej, sprzyjały rozwojowi samorządu. Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne, w oparciu o które rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych przedsiębiorców, były dziełem schodzących wtedy ze sceny politycznej przedstawicieli dawnego reżimu.

Podstawy prawne funkcjonowania izb gospodarczych zostały określone przede wszystkim w ustawie z 30 maja 1989 r. Paradoksalnie regulacja ta, mimo wielu wad wskazywanych przez większość środowiska przedsiębiorców, nadal obowiązuje, sprawiając, że reprezentacja interesów sfer gospodarczych pozostawia wiele do życzenia.

Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to: 1) wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych, 2) sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych, a także 3) oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jednoznacznie podkreślić, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych, które uzyskują podmiotowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów, to należy pamiętać, że utworzenie związku publicznoprawnego, a więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie; o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji

związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Niestety cech tych nie znajdujemy ani u regionalnych izb gospodarczych, ani u Krajowej Izby Gospodarczej, której powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu wyżej wymienione organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb przemysłowo-handlowych, izb budownictwa, izb turystycznych i innych powołanych na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Z perspektywy 25 lat widać wyraźnie, że zamierzenia te zakończyły się niepowodzeniem. Przypisać trzeba obiektywnie, że pojawiające się w ciągu ostatniego ćwierćwiecza projekty ustaw o samorządzie gospodarczym, mimo wprowadzenia zapisu o powszechnym członkostwie, powieliły większość błędów regulacji z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Kasza 2002: 21–24). Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było albo niedostatecznym zrozumieniem ze strony parlamentarzystów i ministrów kolejnych rządów istoty samorządu gospodarczego, albo było wynikiem przemyślanej taktyki, mającej na celu ściśle reglamentowanie dostępu do decyzji o charakterze gospodarczym. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji jego funkcjonowania. Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany w oparciu o zasadę dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli środowiska gospodarcze i polityków, uniemożliwiając racjonalne rozstrzygnięcie tej kwestii.

W prowadzonej z różnym natężeniem debacie publicznej szczególnie razi pomieszczenie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich partykularnych interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności) jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny i pozycja w strukturze administracyjnej nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Jest to bardzo niedobry trend, bowiem petryfikuje on w Polsce model ułomnego samorządu, który nie ma żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych.

W jaki zatem sposób należy zorganizować samorząd gospodarczy w Polsce? Nie ulega wątpliwości, że pozostając równoprawnym w stosunku do samorządu terytorialnego, stanowić on powinien immanentną część systemu administracji publicznej. Jak już podkreślono, takie ujęcie

wyklucza stosowane obecnie uogólnianie pojęcia samorządu gospodarczego na stowarzyszenia reprezentujące interesy poszczególnych grup przedsiębiorców. W Polsce działa wiele organizacji zajmujących się formalnie rzecznictwem interesów podmiotów gospodarczych. Można tu wymienić m.in. organizacje pracodawców, takie jak: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” czy Business Centre Club, oraz izby branżowe. Nie dezawuuując zasług wymienionych powyżej podmiotów w sferze reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców w naszym kraju, zważmy jednak, że nie mają one mandatu do występowania w interesie całego spektrum polskiej gospodarki. Z drugiej strony zwróćmy uwagę, że większość wymienionych wyżej organizacji z dystansem odnosi się do perspektywy utworzenia w naszym kraju powszechnego samorządu gospodarczego, słusznie obawiając się utraty własnych wpływów lub możliwości zarobkowania. Jest to bardzo niekorzystna sytuacja, kiedy stowarzyszenia gospodarcze starają się zawłaszczyć prawo do reprezentowania wszystkich przedsiębiorców, dezawuuując jednocześnie samorząd gospodarczy będący ustawowym przedstawicielem świata biznesu. Jak się zatem okazuje, dobro publiczne często nie wytrzymuje konkurencji z partykularnym interesem określonych grup nacisku czy elitarnych środowisk gospodarczych.

### **Propozycje dotyczące optymalnego modelu samorządu gospodarczego w Polsce**

Wskazując kierunki rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce, należy przede wszystkim podkreślić, że powinien on uzyskać formę korporacji publicznoprawnej, która stanie się instytucją reprezentatywną dla własnego środowiska. Tylko tak zorganizowany samorząd gospodarczy może podejmować inicjatywy, które na stałe wpisane są w jego obszar działania i przyczyniać się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale realizować cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mieć wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb gospodarczych o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi.

Analiza ustroju i zadań izb tego typu pozwala na postawienie tezy, że ich działania mają charakter służby publicznej wykonywanej w formach zdecentralizowanych, przy udziale czynnika obywatelskiego. Izby gospodarcze, jako korporacje publicznoprawne o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym, są zatem instytucjami samorządu gospo-

darczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego; legitymizują demokratyczny i obywatelski charakter państwa (Wykrętowicz 2012: 5).

Jak już zaznaczono, działające w Polsce izby gospodarcze pozostają niestety związkami prywatnoprawnymi, co nie stawia ich na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do administracji publicznej. W konsekwencji wpływ przedsiębiorców na politykę gospodarczą państwa można uznać za symboliczny.

Obecnie jedyną zadowalającą z formalnoprawnego punktu widzenia regulacją jest ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Ustawa o izbach rolniczych), która wprowadza powszechny samorząd rolniczy. Jeżeli chodzi o izby rzemieślnicze, to ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r. (Ustawa o rzemiośle) wymaga, mimo wprowadzenia kilku istotnych zmian w zakresie reprezentowania środowiska, nowego podejścia do kwestii miejsca samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa. Z kolei funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych, a także działających w oparciu o ten sam akt prawny izb budownictwa czy też izb turystycznych, powinno zostać uregulowane od podstaw. Jak już podkreślono, ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. (Ustawa o izbach gospodarczych) należy zastąpić regulacją zakładającą obligatoryjny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe, poza rolnictwem i rzemiosłem, które dysponują własną reprezentacją, stawałoby się członkiem izby przemysłowo-handlowej w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej. W tym miejscu warto się zastanowić nad zasadnością utrzymywania wielu rozdrobnionych organizacji reprezentujących interesy poszczególnych środowisk gospodarczych. Biorąc pod uwagę efektywność podejmowanych działań, lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie izb budownictwa, izb turystycznych, izby ubezpieczeń, a także zrzeszeń handlu i usług oraz zrzeszeń transportu w jednolitą strukturę mających znaczący potencjał społeczno-ekonomiczny izb przemysłowo-handlowych.

W zakresie szczegółowych kompetencji tak zorganizowanych izb przemysłowo-handlowych wymienić należy:

- reprezentowanie interesów grupowych wobec państwa,
- prawo opiniowania i współkształtowania projektów aktów prawnych dotyczących sfery społeczno-gospodarczej,
- poprawę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ochrony przed nieuczciwą konkurencją poprzez wdrażanie i respektowanie standardów etycznych,
- zbieranie i transferowanie informacji gospodarczych do przedsiębiorców,



- wyrażanie opinii o projektach zarządzeń i uchwał władz samorządu terytorialnego oraz udział w ich opracowywaniu, a także składanie własnych wniosków w zakresie np. zagospodarowania przestrzennego, rozwoju dróg i komunikacji, podatków, inwestycji komunalnych itp.
- zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i doksztalających,
- prowadzenie rejestru przedsiębiorców (izby powinny dysponować wykazem osób i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą wraz z danymi dotyczącymi ich siedziby i przedmiotu przedsiębiorstwa zgłoszonych w rejonie izby) – dane pozyskane od wojewódzkich urzędów statystycznych według numeracji REGON, od urzędów skarbowych według aktualnych zgłoszeń obowiązku podatkowego – VAT, od gmin według zgłoszeń do ewidencji działalności gospodarczej.

Włączone w strukturę administracji publicznej izby przemysłowo-handlowe mają do spełnienia rolę edukacyjną w zakresie inwestowania w obszar gospodarki opartej na wiedzy, ale też powinny się skoncentrować na tworzeniu własnych funduszy inwestujących np. w wysoko rozwinięte technologie, finansowaniu działalności parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów przedsiębiorczości. W Polsce uwidacznia się brak stałej współpracy izb przemysłowo-handlowych ze szkołami wyższymi i placówkami badawczymi, chociażby w celu stałego dostępu przedsiębiorców do nowoczesnych rozwiązań z zakresu ekonomii, zarządzania i technologii czy wspólnego prowadzenia projektów badawczo-rozwojowych.

Kolejnym ważnym zadaniem izb przemysłowo-handlowych powinna być pomoc dotycząca podejmowania współpracy przedsiębiorstw w obszarze innowacyjności, a także jej koordynacja. Współpraca z tego zakresu może przybierać różne formy. Jedną z nich jest tzw. sieć przedsiębiorstw, którą tworzy grupa podmiotów gospodarczych zorganizowanych wokół wspólnych działań, np. produktu, rozwiązania technologicznego (Sudolska 2008: 107).

Izby przemysłowo-handlowe mogą także wspierać przedsiębiorców w nawiązywaniu innej formy kooperacji, a mianowicie tworzenia tzw. aliansów strategicznych. Są to związki przedsiębiorstw oparte na określonych porozumieniach, które realizują wspólne cele, zachowując jednocześnie niezależność. Szczególne znaczenie mają alianse technologiczne, których zadaniem jest rozwój i transfer wiedzy.

Izby przemysłowo-handlowe jako instytucje zdecentralizowanej administracji publicznej, wyposażone we władztwo administracyjne, odpowiednie środki materialne i finansowe powinny mieć zatem istotny wpływ na pomoc, doradztwo w wykorzystaniu zarówno czynników ze-

wewnętrznych, jak i wewnętrznych przedsiębiorstwa, być siłą napędową podejmowanej aktywności innowacyjnej (Walkowiak 2011: 77).

Powodzenie inicjatyw realizowanych przez izby przemysłowo-handlowe w scharakteryzowanych wyżej obszarach zależy w dużym stopniu od jednoznacznego uregulowania kwestii członkostwa, które należy oprzeć na zasadzie obligatoryjności. W takim wypadku obejmować ono będzie wszystkich prowadzących działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły w przemyśle, handlu, budownictwie, usługach oraz poszukiwaniu i eksploatacji zasobów mineralnych. Samorząd gospodarczy przemysłu i handlu stanowić zatem powinny: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorcy i wspólnicy, spółki jawne, spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, oddziały zagranicznych spółek akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i komandytowo-akcyjnych działających w Polsce.

Warunkiem efektywnego wykonywania zadań samorządu gospodarczego jest racjonalne określenie podstaw jego finansowania. Znaczącą część dochodów budżetowych izb przemysłowo-handlowych powinny zatem stanowić stabilne i pewne wpływy podatkowe, które umożliwiłyby planowe realizowanie zadań statutowych samorządu gospodarczego. Najlepszym rozwiązaniem w tym względzie byłoby partycypowanie izb w podatku od towarów i usług VAT z terenu danego województwa. Otwartą kwestią pozostaje wielkość tego udziału; jak się wydaje, mógłby on się kształtować na poziomie 0,25% pobranych kwot. Odprowadzaniem określonych ustawowo należności zajmowałyby się właściwe terytorialnie urzędy skarbowe. Pozyskane w ten sposób środki finansowe byłyby dzielone według algorytmu określonego w ustawie na realizację zadań samorządu gospodarczego na wszystkich szczeblach jego działania.

Alternatywną propozycją w tym względzie jest opłacana przez przedsiębiorców składka, która byłaby kosztem odliczanym od podstawy opodatkowania. Zwróćmy uwagę, że zarówno w pierwszej, jak i drugiej wersji dochody samorządu uszczupliłyby wpływy do budżetu państwa, co może wywołać opór Ministerstwa Finansów. Jednocześnie powinniśmy sobie zdać sprawę, że taka jest konsekwencja decentralizacji, także tej dotyczącej sfery gospodarki. W ślad za szeroko rozumianymi kompetencjami izb, również tymi o charakterze publicznoprawnym, muszą iść określone środki finansowe. Tylko one zapewnią izbom podmiotową pozycję w strukturze administracyjnej państwa.

Pozostałe dochody izb przemysłowo-handlowych powinny stanowić: opłaty eksploatacyjne (np. należności za szkolenia i inne usługi świadczone przedsiębiorcom), dotacje i subwencje państwowe, bez któ-

rych trudno sobie wyobrazić realizację zadań zleconych przez administrację rządową i samorządową, oraz mające siłą rzeczy marginalny charakter darowizny, zapisy, spadki oraz dochody z własnej działalności.

Do gospodarki finansowej samorządu gospodarczego stosowane byłyby przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych, natomiast nadzór nad nią zostałby przekazany regionalnym izbom obrachunkowym.

Niestety w obecnym stanie prawnym, działając jako stowarzyszenia, izby przemysłowo-handlowe nie mają szansy zaistnieć w sferze publicznej. Trudno się bowiem spodziewać, aby rząd i samorząd terytorialny dzieliły się wpływami z dobrowolnymi związkami osób, które – co należy otwarcie przyznać – nie mają mandatu do reprezentowania wszystkich przedsiębiorców z danego obszaru. W rezultacie głosy środowisk gospodarczych są rozproszone, a politycy i działacze samorządu terytorialnego nie widzą potrzeby czynienia istotnych koncesji na rzecz słabo zorganizowanych grup przedsiębiorców.

Nie ulega zatem wątpliwości, że potencjał środowiska gospodarczego pozostaje niewykorzystany. W Polsce funkcjonuje obecnie około 100 izb przemysłowo-handlowych i ponad 260 różnych organizacji gospodarczych, natomiast poziom zrzeszenia nie przekracza 3% (ogólna liczba przedsiębiorstw według numeracji REGON to ponad 4 mln, w tym 2,9 mln osób fizycznych). Dla przykładu warto dodać, że w Wielkopolsce jest zarejestrowanych około 403 tys. podmiotów gospodarczych, w tym ponad 300 tys. to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w Poznaniu 105 tys., w Metropolii Poznań – 166 tys. Tymczasem w Wielkopolskiej Izbie Przemysłowo-Handlowej zrzeszonych jest jedynie około dwustu przedsiębiorstw. Tak słaba reprezentatywność funkcjonujących w Polsce izb gospodarczych jest chyba najbardziej wymierną oceną możliwości ich wpływania na realizację interesów środowiska gospodarczego. Przedsiębiorcy nie zauważają rachitycznego samorządu gospodarczego, a właściwie quasi-samorządu gospodarczego, za którym nie stoją żadne kompetencje administracyjne, który nie jest wiarygodnym reprezentantem interesów członków, który wreszcie nie dysponuje trwałymi i generowanymi w czytelny sposób środkami budżetowymi.

Pozostawiający wiele do życzenia stopień zaangażowania przedsiębiorców w działania o charakterze publicznym związany jest również z niskim poziomem świadomości i kultury samorządowej elit gospodarczych, co w pewnym stopniu usprawiedliwia nieobecność samorządu gospodarczego w Polsce przez z górą pół wieku. W tym czasie zlikwidowana została niemal w całości społeczność polskich przedsiębiorców. Zniknęły wielopokoleniowe rody przemysłowców, kupców, bankowców i rzemieślników – chluba polskiego mieszczaństwa i najbardziej moto-

ryczna siła rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Nowa społeczność przedsiębiorców, nie znajdując oparcia w samorządowych izbach gospodarczych jako publicznych podmiotach działania zbiorowego, przegrywa z obcą konkurencją. Ta okoliczność skłania do opowiedzenia się za samorządem gospodarczym jako integralnym podmiotem administracji publicznej, równoprawnym w granicach ustawy partnerem administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

### Uwagi końcowe

Zbliżając się do podsumowania rozważań na temat samorządu gospodarczego, należy raz jeszcze podkreślić, że jedynie izby przemysłowo-handlowe będące związkami publicznoprawnymi mogą zapewnić przedsiębiorcom działającym w Polsce prawidłową reprezentację ich interesów. Dodajmy w tym miejscu, że podmiotowość samorządu nie może ograniczać się do szczebla centralnego. Kluczowe jest zwiększenie jego wpływów w środowisku regionalnym i lokalnym. Obecnie, w dobie implementacji w Polsce unijnej polityki spójności, na nowej płaszczyźnie należy usytuować relacje pomiędzy samorządowymi izbami gospodarczymi a samorządem wojewódzkim. Bez wątplenia władze regionalne powinny zostać zobligowane do uwzględniania, zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa, opinii zorganizowanego w ten sposób środowiska gospodarczego w przygotowywaniu strategii i programów wojewódzkich.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że najpoważniejszym problemem w relacjach pomiędzy samorządem terytorialnym a środowiskiem przedsiębiorców jest słaba komunikacja, wynikająca z asymetrycznych stosunków instytucjonalnych i prawnych. Nie ma w praktyce sformalizowanej płaszczyzny współpracy samorządu i biznesu. Środowisku gospodarczemu towarzyszy poczucie instrumentalnego traktowania przez samorząd, z kolei władze lokalne i regionalne narzekają na ograniczone możliwości nawiązania dialogu społecznego z przedsiębiorcami. Jest to zatem jeszcze jeden argument przemawiający za wyłonieniem spójnej organizacji samorządu gospodarczego, która byłaby zdolna do konstruktywnej wymiany poglądów z samorządem terytorialnym.

Nie mniej istotne jest zaangażowanie samorządu gospodarczego w sferze działań lokalnych. Współpraca izb z samorządem miasta, gminy czy powiatu wpływać może znacząco na poziom życia mieszkańców, zależny przecież w głównej mierze od kondycji miejscowej gospodarki.

Osiągnięcie wymienionych powyżej celów nie będzie możliwe bez sprzyjającego procesowi decentralizacji stosunków gospodarczych sta-

nowiska władz publicznych zarówno rządowych, jak i samorządowych. Doświadczenia ostatnich 25 lat nie napawają niestety optymizmem. Rządzący do tej pory Polską, bez względu na autorament polityczny, nie wykazują widocznego zainteresowania problematyką samorządu gospodarczego. Najlepszym tego potwierdzeniem jest bezowocna dyskusja nad ustawą o samorządzie gospodarczym, trwająca z większym lub mniejszym natężeniem od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W tym kontekście wielce symptomatyczna jest postawa parlamentarzystów, którzy nie mogą lub nie chcą rozstrzygnąć kwestii dotyczących przyszłości samorządu gospodarczego w naszym kraju. Wspomniana niemoc polskiego ustawodawcy wynika, jak się wydaje, z braku zadowalającej wiedzy na temat samorządu gospodarczego, natomiast suponowana niechęć do tego typu instytucji ma źródło w uleganiu wpływom wymienionych wcześniej stowarzyszeń gospodarczych i organizacji pracodawców.

Wskazane powyżej przesłanki dowodzą, że administracja publiczna z dużą rezerwą odnosi się do perspektywy przekazania części kompetencji samorządowi gospodarczemu. Dystans ten dotyczy w równym stopniu rządu i samorządu terytorialnego, który nie chce pozbywać się części uprawnień i związanych z tym możliwości generowania przychodów budżetowych. Doraźny interes nie może jednak przesłaniać celu strategicznego, jakim jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego realizującego swoje potrzeby w ramach demokratycznego, opartego na szerokiej decentralizacji państwa. W takim ujęciu funkcjonowania władz publicznych musi się znaleźć miejsce dla samorządu gospodarczego, którego przesłanie, podobnie jak innych form samorządu, wynika z zasady subsydiarności.

Konsekwencją wskazanego powyżej postulatu powinno stać się dopuszczenie samorządu gospodarczego do procesu decyzyjnego w zakresie funkcjonowania gospodarki oraz nadanie zjawisku decentralizacji wielowymiarowego charakteru. Oznacza to równoprawne traktowanie wszystkich form samorządu korporacyjnego, w tym samorządu gospodarczego, którego upodmiotowienie służyć będzie przedsiębiorcom oraz umacnianiu ładu rynkowego w Polsce.

## **Bibliografia**

- Adamczyk A., Pastuszka S. 1985, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa.
- Antkowiak P. 2012, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań.
- Bigo T. 1928, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa.
- Blok Z. 1998, *Teoria polityki*, Poznań.

- Chodubski A. 1999, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odrotu od społeczeństwa masowego* [w:] *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań.
- Dąbrowski K. 2013, *Źródła normatywne do dziejów izb przemysłowo-handlowych w Polsce (1918–2008)*, Ryki.
- Grełowski Z. 1947, *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice.
- Hubert J. 1926, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań.
- Kasza W. 2002, *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 2.
- Kmieciak R. 2004, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K. 2012, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.
- Kumaniecki K., Wasiutyński B., Panejko J. 1929, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków.
- Pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r. „Zbiór ustaw pruskich”, nr 9686, s. 126.
- Rozporządzenie Prezydenta RP o izbach przemysłowo-handlowych z dnia 15 lipca 1927 r. DzU 1927, nr 67, poz. 591.
- Sudolska A. 2008, *Stan i potrzeba współpracy przedsiębiorstw w Polsce* [w:] *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, red. W. Popławski, A. Sudolska, M. Zastempowski, Toruń.
- Ustawa o rzemiośle z dnia 22 marca 1989 r. DzU 1989, nr 17, poz. 92.
- Ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. DzU 1989, nr 35, poz. 195, ze zm.: 1992, nr 75, poz. 368, 1996, nr 43, poz. 189, 1997, nr 121, poz. 770, 1999, nr 139, poz. 934.
- Ustawa o izbach rolniczych z dnia 14 grudnia 1995 r. DzU 1996, nr 1, poz. 3.
- Wachholz W.Sz. 1928, *Istota i prawo związków publicznych. Publiczne osoby prawne*, Warszawa.
- Walkowiak K. 2011, *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Wiesiołowski T. 1964, *Organizacja rzemiosła* [w:] *Położenie ekonomiczne rzemiosła wielkopolskiego w latach 1918–1939*, red. C. Łuczak, Poznań.
- Wykrętowicz S. 2007, *Wstęp* [w:] *Być albo nie być dla Polski? Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań.
- Zdyb M. 2002, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze.

**Mateusz Jęczarek\***

**JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –  
PODMIOTY WEWNĘTRZNE CZY ZEWNĘTRZNE  
POLITYK PUBLICZNYCH?**

**UNITS OF LOCAL GOVERNMENT – INTERNAL OR EXTERNAL  
ENTITIES OF PUBLIC POLICIES?**

Abstract

This article presents, on the basis of the classification of actors of public policy presented by Suwaj and Wenlik, local government entities involved in the implementation of public policies. Through examples of the functioning in practice, the image of the participants in local government is shown as “those that directly affect the shape of the (national) public policy, are directly involved in its creation”, a fact which results from belonging to the category of public administration. In turn, the remainder of the image is presented as local government entities “who are not directly involved in making decisions about the shape of public policy, although their opinions may be important in its shaping”. Such a view leads to the perception of municipalities, counties and provinces as entities “suspended” between the central authorities and the specific interests determined by local communities and the broadly understood local government sector.

**Key words:** public policy; local government units; public administration; local government

Po 1989 r. miała miejsce w Polsce transformacja ustrojowa, której celem było przestawienie się na tory prowadzące ku demokratycznemu państwu prawa. Jednym z jej elementów była restytucja samorządu terytorialnego. Stał się on stałym elementem ustroju państwa polskiego. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) będące częścią administracji publicznej, odpowiedzialne za sprawowanie władzy państwowej, są jednocześnie istotnym ogniwem w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Dlatego też tematem niniejszego artykułu jest próba umiejscowienia

---

\* Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 3, 00-927 Warszawa, e-mail: mateusz.jeczarek@gmail.com

nia JST w kategoriach podmiotów polityk publicznych zaproponowanych przez Patrycję Suwaj oraz Małgorzatę Wenclik (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Dokonały one podziału aktorów zaangażowanych w kreowanie polityki publicznej na podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne. Niniejszy artykuł na podstawie praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego spróbuje ukazać niejednoznaczność w zaszeregowaniu do konkretnej kategorii podmiotów polityki publicznej.

### **Podmioty polityki publicznej**

Rozpatrywanie kwestii polityk publicznych nie może dziać się w oderwaniu od kreatorów tychże polityk. Jerzy Hausner zwraca uwagę przy definiowaniu polityki publicznej na to, że jest to „szczególny rodzaj polityki, którą prowadzą organy władzy publicznej, przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny” (Hausner 2008: 48). Natomiast P.J. Suwaj oraz R. Szczepanowski w swojej propozycji zaznaczają, że wynika ona „z »polityki« rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym)” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 305). Powyższe rozważania wskazują na to, iż istotne decyzje w sferze publicznej należą do organów władzy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji rządowej oraz samorządowej, będących odpowiedzialnymi za kreowanie i realizację polityk publicznych.

Z kolei H. Lasswell (za: Zybała 2012: 23) wskazuje na inną kategorię aktorów, określając naukę o politykach publicznych „za stosowaną dziedzinę wiedzy, która łączy aktywności: akademicką, decydentów rządowych i obywateli” (Zybała 2012: 23). W podobnym duchu wypowiada się B.G. Peters, który wyróżnił trzy poziomy polityk publicznych: wybory programowe, wykonywanie programów publicznych oraz rezultaty działań publicznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na dwa pierwsze poziomy. Pierwszy poziom jest dokonywany przez polityków, urzędników. Natomiast na drugim poziomie dochodzi do wykonawstwa, w którym uczestniczyć mogą podmioty z zewnątrz (Peters 1999: 4–6). Takie rozumienie polityki publicznej wynikać może z tego, iż rząd „przeszedł być swoistym hegemonem w zakresie zarządzania politykami publicznymi i decydowania. Władza centralna nie posiada takiej przewagi – eksperckiej, operacyjnej, nawet finansowej – nad innymi podmiotami, jak to miało miejsce wcześniej” (Zybała 2012: 65). Ponadto, konwencja państwa demokratycznego wymaga, aby ważne decyzje były konsultowane z grupami zainteresowanymi tymi rozstrzygnięciami.

Mając powyższe uwagi w pamięci oraz chcąc spróbować sklasyfikować podmioty, które są zaangażowane w proces kreowania polityk



publicznych, możemy za P.J. Suwaj oraz M. Wenclik wyróżnić podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne.

Do grona podmiotów wewnętrznych autorki zaliczyły „te, które w sposób bezpośredni wpływają na kształt (krajowej) polityki publicznej, są bezpośrednio zaangażowane w jej tworzenie” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Do takich zaliczone zostały między innymi: administracja publiczna (w skład której zaliczyć należy administrację rządową i samorządową), aparat polityczny i urzędniczy, legislatywę oraz sądy w przypadku państwa z precedensowym systemem sądownictwa.

Natomiast jako podmioty zewnętrzne określone zostały te, „które bezpośrednio nie podejmują decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek ich głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Za takie należy uznać: organizacje pozarządowe, lobbystów, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, partie polityczne, media, również kościoły i związki wyznaniowe.

Powyższa klasyfikacja może stanowić podstawę dla dalszych rozważań, ponieważ dokonuje podstawowego rozróżnienia w łonie aktorów polityk publicznych na kreatorów i wykonawców (podmioty wewnętrzne) oraz na grupy interesów, które aspirują do tego, aby wyrzucić wpływ na decydentów (podmioty zewnętrzne). Podział ten uwzględnia kluczowy element demokratycznego państwa prawnego, jakim jest pluralizm polityczny, co przekłada się na pluralizm interesów. Zgodnie z koncepcją *public governance*, społeczeństwo jest postrzegane jako sieć organizacji społecznych. Taka konstrukcja determinuje występowanie szeregu różnych priorytetów (Izdebski 2007: 15). Jak w tym wszystkim odnajduje się samorząd terytorialny? Z pozoru odpowiedź wydaje się prosta. Dalsza część artykułu będzie próbą przedstawienia JST jako podmiotów wewnętrznych, a następnie także jako zewnętrznych. Poniższe rozważania będą się odnosiły do przykładów z polskiej praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego.

### **Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty wewnętrzne**

Wyżej przytoczone badaczki w swoim podziale przyporządkowały samorząd do grupy podmiotów wewnętrznych. W świetle tzw. państwowej teorii samorządu jest on „związkiem publiczno-prawnym, działającym według norm ustalanych przez państwo i będącym formą zdecentralizowanej administracji państwowej” (Piasecki 2009: 21). Przejawy takiego spojrzenia zauważalne są w jego umocowaniu prawnym – „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi

z mocy prawa wspólnotę samorządową” (Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 16, u. 1). Ponadto zgodnie z unormowaniami Konstytucji RP gminy, powiaty oraz województwa uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 16, u. 2). W konsekwencji decentralizacji szereg zadań publicznych został przekazany na poziom samorządowy, np. z zakresu transportu, edukacji, kultury, ochrony przyrody, opieki zdrowotnej. Należy przy tym pamiętać, że poszczególne szczeble samorządu nie realizują dokładnie takich samych zadań, brak jest kompetencji samorządu województwa na przykład w zakresie polityki prorodzinnej. Ponadto każdy z poziomów podziału terytorialnego realizuje swoje zadanie w innym zakresie. I tak do kompetencji gminy należy „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 7). Za to powiat realizuje zadania o charakterze ponadgminnym (Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 4). Natomiast „Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa” oraz „prowadzi politykę rozwoju województwa” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 11). W przypadku zadań z zakresu transportu gminy realizują zadania dotyczące „lokalnego transportu zbiorowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego” (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 7, ust. 1, p. 2). Powiaty zaś odpowiadają za kwestie „transportu zbiorowego i dróg publicznych” (Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 4, ust. 1, p. 6). Województwo nie ma tak szczegółowo opisanej tej kompetencji, jednak część zadań z omawianego zakresu można wpisać do kompetencji „utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 14, ust. 1, p. 10). Tak skonstruowane zadania wynikają z zasady pomocniczości, która czyni z człowieka podstawowy podmiot wszelkich spraw i aktywności. Społeczności oraz wspólnoty powinny być pomocnicze w stosunku do jednostki i miałyby interweniować dopiero wtedy, kiedy jednostka nie byłaby w stanie poradzić sobie z danym problemem. Zasada pomocniczości ze swej natury wyklucza hierarchiczność. W podobny sposób zasada ta odnosi się również do relacji między państwem a JST. Władze centralne powinny działać dopiero wtedy, kiedy samorząd terytorialny nie miałby możliwości samodzielnie realizować pewnych zadań. Tak samo zasada pomocniczości funkcjonować powinna w relacjach między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Nie powinno być hierarchicznej zależności między władzą centralną a JST oraz między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Można zatem wyróżnić za D. Sześciło oraz M. Kuleszą politykę publiczną na poziomie krajowym (realizowaną przez organy władzy centralnej), re-

gionalnym (realizowaną przez samorząd województwa) oraz na poziomie lokalnym (realizowaną przez samorząd powiatu oraz gminy) (Kulesza, Sześciło 2013: 28–32).

W wyniku przekazania szeregu zadań publicznych jako zadania własne gminy, powiaty oraz województwa stały się kreatorami polityki publicznej na swoim szczeblu. Na poziomie województwa do przejawów tak prowadzonej polityki należy niewątpliwie strategia województwa, której zadaniem jest „określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 11, ust. 1c, p. 3). Jest to program o charakterze ogólnym, który jest realizowany głównie przez regionalne programy operacyjne uchwalane przez zarząd województwa. Możemy także wyróżnić działania odnoszące się do konkretnych dziedzin, jak np. plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim czy wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego.

Na szczeblu lokalnym w przypadku samorządu powiatowego jako narzędzie do kreowania polityki publicznej zaliczyć możemy: strategie rozwiązywania problemów społecznych, program przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej, program działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz program pomocy dzieciom i rodzinie. Natomiast za przejawy prowadzenia polityki publicznej gminy uznać możemy np. strategie rozwoju gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, politykę budownictwa komunalnego czy programy przeciwdziałania narkomanii.

Ponadto samorząd terytorialny odpowiada za wykonywanie szeregu polityk publicznych. Jako przykład może posłużyć sfera ładu zagospodarowania przestrzennego, w którą zaangażowane są: rząd, województwo oraz gmina. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju powinna być uwzględniona przy tworzeniu wojewódzkiego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak samo postanowienia planu wojewódzkiego mogą być wprowadzone do planu miejscowego „po uzgodnieniu” z właściwym wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta. Także rządowy program „rodzina 500 plus” w ramach polityki prorodzinnej nie może się obejść bez pomocy samorządu. To właśnie gminy mają być odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków oraz wypłacanie świadczenia wychowawczego.

Z powyższych rozważań wyłania się obraz samorządu terytorialnego jako części administracji publicznej, która realizuje szereg zadań publicznych. W analogiczny sposób przedstawił to M. Kulesza, który w jednym z wykładów zauważył, że „ciała stanowiące samorządu terytorialnego nie należą do tej samej kategorii co Sejm i Senat (władza usta-

wodawcza), lecz stanowią składnik władzy wykonawczej – podzielonej pionowo między rząd i jednostki samorządu terytorialnego. Zatem ciała stanowiące samorządu terytorialnego to czynnik obywatelski władzy wykonawczej” (Kulesza 2005: 3). Skutkować to może tym, że „polityka publiczna nie konsultowana z samorządem natrafi na barierę, którą stanowi jej nieskuteczna implementacja” (Długosz 2007: 2). Administracja publiczna stała się systemem naczyń połączonych, w ramach której współdziałają dwa zasadnicze komponenty – administracja rządowa oraz samorządowa. Dlatego też pewne zadania z tego samego obszaru życia społecznego są realizowane przez aktorów z kilku poziomów. Zadania te różnią się oczywiście stopniem szczegółowości oraz zakresem terytorialnym. Żaden podmiot nie może wejść w kompetencje innego (zasada pomocniczości), ale konieczne jest zapewnienie spójności polityki publicznej w danym obszarze, kluczowe się staje wypracowanie mechanizmów współdziałania między aktorami z poszczególnych poziomów. Za przejaw takiego podejścia uznać należy Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która „stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego” (Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego..., art. 2, u. 1).

### **Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty zewnętrzne**

Samorząd należy także rozpatrywać jako podmiot zewnętrzny, co wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, zakładając, że mamy do czynienia z polityką publiczną prowadzoną na szczeblu krajowym, należy przyjąć, że Rada Ministrów – potocznie nazywana rządem – jest nie tylko egzekutywą, ale również dominującym podmiotem, jeżeli chodzi o inicjatywę ustawodawczą. Do 2015 r. w Polsce można było zauważyć tendencję stałego spadku liczby inicjatyw poselskich, przy rosnącej liczbie inicjatyw rządu. Dla przykładu w VI kadencji Sejmu (2007–2011) Rada Ministrów zgłosiła 674 projektów ustaw, natomiast posłowie przedłożyli 493 projekty (Bożyk 2013: 17). Czyni to z rządu głównego kreatora polityk publicznych na szczeblu krajowym. Na pierwszym miejscu rząd będzie stawiał sobie za cel prowadzenie polityki wewnętrznej oraz zagranicznej kraju. Z tej perspektywy samorząd nieposiadający realnych narzędzi wpływu na decyzje rządu staje się jedną z wielu grup, na które wpływ mogą mieć decyzje kreatorów polityki na szczeblu krajowym.

Po drugie należy zauważyć istotną przemianę ustrojową w Polsce po 1989 r. Zwrócił na ten aspekt uwagę J. Reguński, który nawiązując do proponowanych przez R.A.W. Rhodesa kryteriów decentralizacji, łączył

narodziny samorządu terytorialnego w Polsce z upadkiem pięciu monopolu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, do których zaliczył:

- monopol polityczny, osłabiony przez ustanowienie organów samorządowych wybieranych w wyborach bezpośrednich. PZPR utraciła monopol na obsadzenie kluczowych stanowisk we władzach publicznych;
- monopol władzy publicznej, zachwiany przez powstanie gmin, które przejęły część zadań jako wyłączne kompetencje. Uderzyło to w zasadę jednolitości władzy państwowej PRL-u;
- monopol własności publicznej; wcześniej rady narodowe nie miały osobowości prawnej i zajmowały się tylko zarządzaniem majątkiem państwowym. Zmieniło się to w wyniku nadania osobowości prawnej gminie oraz procesu komunalizacji, co spowodowało, że to jednostki samorządu terytorialnego stały się właścicielem części majątku państwowego;
- monopol finansów publicznych, podważony przez wydzielenie budżetów najpierw gmin w 1990, a następnie powiatów i województw w 1999 r. Za jego uchwalenie odpowiedzialne miały być odtąd organy stanowiące poszczególnych szczebli samorządowych, a kontrolą ich wykonania zajmować się miały niezależne regionalne izby obrachunkowe, a nie przedstawiciele administracji rządowej;
- monopol administracji publicznej, którego upadek Regulski wiąże z powstaniem nowej kategorii zawodowej, jaką stali się pracownicy samorządowi podporządkowani władzom samorządowym, a nie poszczególnym resortom (Regulski 2000: 371–372).

Transformacja o wyżej wymienionych konsekwencjach spowodowała wydzielenie nowych podmiotów posiadających gwarancje dla swojej autonomii. Dlatego też M. Kulesza, nie bez powodu kilka dni po przyjęciu przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym, zauważył, iż „z jednej strony jest rząd i administracja rządowa, które reprezentują interes ogólny, z drugiej – nie tyle i nie tylko »gmina« jako abstrakcyjna konstrukcja prawna, ile trzy tysiące konkretnych gmin (konkretnych wspólnot samorządowych), z których każda uzyskała status podmiotowy. I organy każdej z tych gmin, każdej oddzielnie oczywiście, będą reprezentować interesy danej wspólnoty samorządowej” (Kulesza 2008: 15). Oczywiście się staje, że każda gmina, powiat czy województwo będzie stawiało na pierwszym miejscu interesy swojej wspólnoty. Zauważalne są nawiązania do naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego, która zakładała, iż „co prawda samorząd istnieje i działa w ramach państwa, ale nie mniej organy samorządowe nie są organami państwa, ale organami odrębnych od państwa korporacji, a działalność tych organów idzie na rachunek nie państwa, lecz tych korporacji” (Knosala 2005: 93–94).

Dlatego też nie każda decyzja podejmowana w Warszawie musi być uznawana przez środowisko samorządowe jako korzystna dla niego. Jako przykład może posłużyć kwestia tzw. ustawy 203 wprowadzającej w 2001 r. podwyżki w wysokości 203 zł oraz 171 zł w 2002 r. dla pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających powyżej 50 pracowników. Ustawa nie przewidywała jednak źródeł finansowania tychże podwyżek, co spotkało się z ostrym sprzeciwem samorządu terytorialnego, który jako organ założycielski dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej musiał uporać się z powstałym – w następstwie dużych podwyżek – zadłużeniem placówek medycznych. Nowelizacja została zaskarżona przez samorządy do Trybunału Konstytucyjnego.

Jednostki samorządu terytorialnego stawiające sobie za punkt odniesienia interesy swoich wspólnot często podchodzą krytycznie do planów rządowych. Natomiast strona rządowa prowadząca politykę kraju musi brać pod uwagę także opinie innych środowisk. Co więcej, możliwe jest wyodrębnienie „interesów sektora samorządowego” obejmującego szereg obszarów.

Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Związek Miast Polskich w dokumencie pt. *Samorząd jako pracodawca* szeroko pojęty sektor samorządowy daje zatrudnienie dla 1,9 mln osób, co stanowi 21,5% wszystkich zatrudnionych w kraju. Łącznie samorządy są największym pracodawcą w kraju (*Samorząd jako pracodawca...* 2014: 6). Z tego powodu występuje chęć uczestniczenia w pracach gremiów odpowiedzialnych za politykę społeczno-gospodarczą. Pierwszym krokiem ku temu była zmiana statutu Związku Miast Polskich, polegająca na dopisaniu do jego zadań punktu o reprezentowaniu wspólnych interesów miast jako pracodawców. Ponadto Związek Miast Polskich wystąpić ma do prezydenta o uwzględnienie udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego (*Samorządy chcą do Rady Dialogu...*). W tym kontekście samorząd terytorialny pragnie być odbierany jako pracodawca. Dzięki uczestnictwu w pracach Rady Dialogu Społecznego doszłoby do poszerzenia kwestii, które musiałyby uzyskać opinie JST.

Co więcej, udział sektora samorządowego w gospodarce narodowej wynosi 14,2% (*Ocena sytuacji...* 2011: 1). Ponadto z danych ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wynika, że co trzecia publiczna złotówka jest wydawana właśnie przez JST (tamże). Dzięki środkom z Unii Europejskiej doszło do zwiększenia inwestycji w zakresie poprawy infrastruktury, transportu lokalnego, wdrożenia wielu programów informatycznych mających na celu poprawę obsługi mieszkańców. W ostatnich latach wydatki inwestycyjne JST kształtowały się następująco: w roku 2013 wyniosły one 33 mld zł, w 2014 blisko 40 mld zł

(*Sprawozdania z działalności...* 2013–2014). Skutkiem tego jest znaczący wzrost zadłużenia samorządu terytorialnego, z poziomu ponad 28 mld zł w 2008 r. do ponad 72 mld zł w 2014 r. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych to właśnie środki pomocowe z Unii Europejskiej odgrywają „szczególną rolę, jako czynnik determinujący decyzje dotyczące zaciągania przychodów zwrotnych na finansowanie wkładu krajowego” (*Niestandardowe instrumenty...* 2016: 13). Wynika to z faktu, że powyższa pomoc finansowa wymaga wkładu własnego, który zwykle pochodzi z pożyczonych środków. Pojawia się konflikt interesów między rządem – próbującym utrzymać dyscyplinę finansową – a samorządami – próbującymi skorzystać ze środków pomocowych i zrealizować jak najwięcej inwestycji. Konflikt ten najwyraźniej można było zaobserwować na przykładzie tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów, będącego zindywidualizowanym wskaźnikiem dla każdego samorządu, uzależnionym od stosunku nadwyżek bieżących powiększonych o dochody majątkowe do wydatków bieżących samorządu. Taka konstrukcja została poddana krytyce przedstawicieli strony samorządowej. Zarzucano, że nowy wskaźnik wyhamuje inwestycje. Pojawiały się opinie, że „takie instrumenty mogą zamordować środowiskowo bardzo wiele przedsięwzięć” oraz że wspomniana konstrukcja wynika z tego, iż „Strona rządowa nie ma do nas [strony samorządowej] zaufania” (*Tępe narzędzie. Debata...*). Odsloną tego konfliktu było wystosowanie przez samorządowców z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego listu do premier Beaty Szydło z apelem o nowelizację przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących reguły wydatkowej (*Samorzady chcą się bardziej...*).

Także kwestia procedowania nad poselskim projektem ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych pokazała odmienne spojrzenie strony rządowej i samorządowej na kwestie inwestycyjne. Zgodnie z proponowanym projektem ustawy wiatrak produkujący prąd ma znajdować się w odległości od najbliższych budynków mieszkalnych nie mniejszej niż 10-krotność jego wysokości. Ponadto projekt zakłada, że istniejące wiatraki, które nie spełniają kryterium odległości, nie mogą być rozbudowywane, dopuszczalny jest jedynie ich remont i prace potrzebne do normalnej eksploatacji (Poselski projekt ustawy o inwestycjach...). Takie zapisy wzbudziły sprzeciw między innymi ze strony samorządu. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Związek Gmin Wiejskich RP obecnie „1/3 gmin w Polsce inwestuje w rozwój energetyki odnawialnej na swoim terenie, w tym w energetykę wiatrową. Wskazał też, że OZE [odnawialne źródła energii] powstają często w byłych, biednych po PGR-owskich samorządach, dla których m.in. siłownie

wiatrowe stanowią istotny element budżetu tych samorządów” (*1/3 gmin inwestuje...*). Głównie chodzi o dochody uzyskiwane przez gminy z tytułu podatku gruntowego. W powyższych sporach samorządy występują w roli inwestorów pragnących zmniejszenia regulacji ograniczających swobodę inwestycyjną.

Na samym końcu należy przypomnieć kwestie tzw. ustawy śmieciowej wprowadzającej wymóg przeprowadzania przez gminy przetargów na odbiór odpadów, niezależnie od tego, czy ma ona własną spółkę powołaną do tego zadania. Spotkało się to z oporem gmin, które miały wyspecjalizowane przedsiębiorstwa do wykonywania tego typu zadań. Samorządowcy od samego początku pragnęli przekonać stronę rządową do przyjęcia koncepcji *in-house* polegającej na zleceniu usług własnym spółkom bez przetargu, czego skutkiem jest projekt nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzający właśnie procedurę *in-house* (Gniazdowski 2016). Zgodne jest to z ustawą, wedle której dla realizacji zadań samorządy mogą tworzyć podmioty w różnej formie organizacyjno-prawnej (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 9 ust. 1, Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 1 oraz Ustawa o samorządzie województwa..., art. 8 ust. 1). Samorządy korzystają z tej możliwości także w innym celu niż tylko usprawnienie wykonywanych zadań. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli, obejmująca realizację zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, ujawniła, że „29 proc. spółek z udziałem JST, których faktyczny przedmiot działalności poddano analizie w toku kontroli, prowadziło działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, wykraczając poza określoną przepisami sferę użyteczności publicznej oraz podejmując działalność niezwiązaną z zadaniami samorządu terytorialnego” (*Informacja o wynikach kontroli...* 2015: 6). JST w poszukiwaniu dodatkowych środków finansowych często starają się poszerzyć zakres funkcjonowania podległych im spółek obejmujących działalność komercyjną, taką jak: działalność deweloperska, hotelarska, usługowa. Dlatego też JST jako właściciele wielu spółek stają w obronie swoich interesów.

Na podstawie powyższych przykładów można zarysować sferę „interesów sektora samorządowego”, które dotyczą szeregu kwestii, takich jak na przykład inwestycyjnych, rynku pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej. Postrzeganie samorządu terytorialnego jako kolejnej grupy interesów prowadzi w konsekwencji do tego, że musi rywalizować z innymi grupami, których interesy nie są zbieżne z prezentowanymi przez JST. Na przykład w sferze polityki edukacyjnej od czasu restytucji samorządu występuje silny konflikt na styku samorząd – Związek Na-



uczycielstwa Polskiego. Na początku koncentrował się on na kwestii przekazania placówek oświatowych w zarząd samorządom. W wyniku sprzeciwu ZNP przełożono termin przekazania placówek z 1 stycznia 1994 r. na 1 stycznia 1996 r. Obecnie spór skupia się na kwestii reformy Karty Nauczyciela, która według środowisk samorządowych generuje zbyt wiele przywilejów dla środowiska nauczycieli, za które płacić zmuszone są JST. Także wprowadzenie modelu *in-house* w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami spotyka się z oporem środowisk skupiających przedsiębiorców prywatnych, którzy uważają tego typu regulacje za sankcjonowanie praktyk monopolistycznych. Przejawem tego stanowiska był zorganizowany 30 marca 2016 r. „czarny marsz śmieciarzy” w obronie wolnego rynku (*Protest pod Sejmem...*).

Decentralizacja dokonana w 1990 oraz 1999 r. spowodowała powstanie nowych podmiotów o silnym umocowaniu w strukturach władzy publicznej, które stawiają za swój priorytet służenie swoim wspólnotom. Taka konstrukcja prowadzi do rozbieżności opinii między władzami centralnymi a samorządowymi. Dlatego też przez pryzmat przedstawionych przykładów należy rozpatrywać JST także jako podmioty zewnętrzne, które próbują wywrzeć wpływ na decydentach krajowych.

## Zakończenie

Niniejszy artykuł, poprzez ukazanie dwóch sposobów spojrzenia na JST w kontekście próby zaszerogowania ich do konkretnej kategorii podmiotów polityki publicznej, miał ukazać je nie tylko przez pryzmat zdecentralizowanej administracji publicznej, ale właśnie jako podmioty zewnętrzne polityki publicznej, które ze względu na własne interesy pragną wywrzeć wpływ na decydentach krajowych, gdyż JST poza nielicznymi narzędziami (jak np. skarga do Trybunału Konstytucyjnego) nie wywierają istotnego wpływu na decyzje podejmowane przez decydentów krajowych. Przykładowo opinie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie mają faktycznej mocy wiążącej stronę rządową.

Takie umocowanie czyni z samorządów kolejną grupę interesów, która „bezpośrednio nie podejmuje decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek jej głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu”. Oczywiście należy zwrócić uwagę, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i odpowiada za kreowanie polityk publicznych na szczeblu lokalnym czy regionalnym oraz że jest wykonawcą szeregu polityk na szczeblu krajowym.

Najbliższą prawdy odpowiedzią na pytanie zawarte w tytule niniejszej pracy jest zawieszenie JST pomiędzy dwoma biegunami kontinuum, na którego krańcach mamy podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne. W zależności od prowadzonej polityki rządu przesuwają się one będąc raz na pozycje bliższe podmiotom wewnętrznym, w przypadku gdy polityka ta będzie zbieżna z ich interesami oraz będzie realizowana przy ich czynnym udziale (jako przykład można wskazać Miejski Program Półtazowy Reformy Administracji Publicznej realizowany w latach 1993–1995). Natomiast JST będą się zbliżać do drugiego końca w przypadku, gdy rozbieżności będzie coraz więcej, a możliwości współpracy ograniczone. Należy stwierdzić, że taka „niejasność” w usytuowaniu JST wynika z ich istoty, polegającej na – jak to trafnie ujął T. Kozłowski – traktowaniu „samorządu jako swoistego continuum między władzą a społeczeństwem”, czego konsekwencją jest to, iż „relacji samorząd – państwo nie można ukazać jako relacji zachodzącej między dwoma całkowicie różnymi podmiotami, lecz podmiotami o współzależnych strukturach” (Kozłowski 1999: 4).

## Bibliografia

- 1/3 gmin inwestuje w rozwój OZE. Dla nich nowa ustawa to kłopot*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/1-3-gmin-inwestuje-w-rozwoj-oze-dla-nich-nowa-ustawa-to-klopot,79143.html> (30.03.2016).
- Bożyk S. 2013, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Długosz D. 2007, *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie”, nr 69.
- Dyląg B., *Samorzady chcą się bardziej zadłużać. Piszą list do premier*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-sie-bardziej-zadluzac-pisza-list-do-premier,79122.html> (15.04.2016).
- Gniazdowski A., *In-house w odpadach, czyli niższe ceny i większy odzysk. Rząd wspiera stanowisko samorządów*, Wspólnota, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/in-house-w-odpadach-czyli-nizsze-ceny-i-wiekszy-odzysk-rzad-wspiera-stanowisko-samorzadow/> (30.03.2016).
- Hausner J. 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf> (5.03.2016).
- Izdebski H. 2007, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2007/1.
- Knosala E. 2005, *Organizacja administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Kozłowski T. 1999, *Samorządowy lobbying a kohabitacja rządu i samorządu terytorialnego*. Materiał do dyskusji na warsztaty lobbyingowe dla przedstawicieli: Unii Me-

- tropolii Polskich, Związku Miast Polskich Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich, Warszawa.
- Kulesza M. 2005, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, referat przygotowany na posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK pt. „Dobra administracja” w dn. 20 kwietnia 2005 r., Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (5.02.2016).
- Kulesza M. 2008, *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_po\\_trz\\_jst.pdf](https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_po_trz_jst.pdf) (20.03.2016).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa. Serwis Samorządowy PAP, [http://samorząd.pap.pl/depesze / Kategorieredakcyjne\\_BibliotekaSAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaznika-zadluzenia-\(7.01.2016\)](http://samorząd.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaznika-zadluzenia-(7.01.2016)).
- Ornoch-Tabędzka M., Porawski A., Potkański T., Ziółkowska E., Krawczyk P., Kręc A., *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, Poznań 2014.
- Peters B.G. 1999, *American Public Policy. Promise and Performance*, Chappaqua.
- Piasecki A.K. 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Plaskota T., *Protest pod Sejmem. Przez Warszawę przeszedł „Czarny marsz śmieciarzy”*, nasze miasto, <http://warszawa.naszemiasto.pl/artykul/protest-pod-sejmem-przez-warszawe-przeszedl-czarny-marsz,3690852,artgal,t,id,tm.html> (30.03.2016).
- Poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, druk nr 315, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=315>
- Protest pod Sejmem. Przez Warszawę przeszedł „Czarny marsz śmieciarzy”*, naszemiasto, w: <http://warszawa.naszemiasto.pl/artykul/protest-pod-sejmem-przez-warszawe-przeszedl-czarny-marsz,3690852,artgal,t,id,tm.html> (30.03.2016).
- Regulski J. 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacje*, Warszawa.
- Samorzady chcą do Rady Dialogu Społecznego. Wystąpią do prezydenta*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-do-rady-dialogu-spolecznego-wystapia-do-prezydenta,78304.html> (3.03.2016).
- Samorzady chcą się bardziej zadłużać. Piszą list do premier*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-sie-bardziej-zadluzac-pisza-list-do-premier,79112.html> (30.03.2016).
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2011/pdf/sprawozdanie\\_za\\_2011.pdf](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2011/pdf/sprawozdanie_za_2011.pdf) (10.01.2016).
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2014/sprawozdanie\\_za\\_2014\\_r\\_www.pdf](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf) (10.01.2016).
- Suwaj J.S., Szczepanowski R. 2009, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa.

- Suwaj J.S., Wenclik M. 2009, *Aktorzy polityki publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa.
- Tepe narzędzie. Debata o przyszłości indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, Serwis Samorządowy PAP, [http://samorząd.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne\\_Biblioteka\\_SAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-](http://samorząd.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_Biblioteka_SAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-) (30.06.2016).
- Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej z dnia 6 maja 2005 r. DzU 2005, nr 90, poz. 759.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 576.
- Zybała A. 2012, *Polityki publiczne: doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach: Jak działa państwo, gdy zamierza (chce) musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa.

**Justyna Anders-Morawska\***

**ORIENTACJA RYNKOWA W DOBRYM  
WSPÓLRZĄDZENIU MIASTEM W PERSPEKTYWIE  
URZĘDNIKÓW SAMORZĄDOWYCH**

**MARKET ORIENTATION IN THE CITY GOOD  
GOVERNANCE IN THE PERSPECTIVE OF THE LOCAL  
GOVERNMENT OFFICIALS**

Abstract

The scope of the paper is to analyse the model of public governance by the application of the concept of market orientation. The author posits a new approach in resolving the problem of the assessment and evaluation of territorial government practices in the area of urban governance. The research was carried out in 8 large Polish cities and concentrated on the processes with regards to the improvement of the attractiveness of the city for external users such as: investors, tourists and potential students. The competitive nature of these processes as well as the necessity to take concerted actions with non-governmental and private partners set boundaries for a simultaneous analysis of market orientation on the one hand and collaborative governance on the other. The process of data collection comprised content analysis, in-depth interviews, an on-line survey and the mystery client method. Based on information acquired during research process the author assumes local administration to follow a middle path between two models of public management: new public management and new public governance with the aforementioned in the ascendancy. The components of market orientation were visible in managerial practices of the cities concerned: public managers acknowledge the necessity to acquire intelligence with regard to users' needs, undertake activities in order to coordinate efforts in the area of satisfying these needs, and attempts to monitor the results of these actions.

**Key words:** market orientation, place management, collaborative governance

Celem artykułu jest analiza możliwości adaptacji koncepcji orientacji rynkowej na potrzeby oceny stopnia realizacji modelu współrządzenia w polskich samorządach miejskich. Analiza literatury przedmiotu

---

\* Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, ul. Narutowicza nr 59a, 90-131 Łódź, e-mail: j\_anders@uni.lodz.pl

z zakresu modeli zarządzania publicznego uprawnia do postawienia hipotezy o swoistej luce pomiędzy normatywnymi koncepcjami współrzędzenia a narzędziami operacjonalizacji poszczególnych zasad dobrego współrzędzenia. Z punktu widzenia praktyków samorządowych funkcjonujące definicje współrzędzenia czy dookreślenia tego, jakie przejawy świadczą o dobrym współrzędzeniu, są niewystarczające. Przyjęcie interdyscyplinarnego podejścia łączącego nauki o zarządzaniu i nauki o polityce może stanowić punkt wyjścia do dalszej dyskusji na temat operacjonalizacji zasad dobrego współrzędzenia, tym bardziej że zagadnienia jakości władzy pozostają od wielu lat jednym z głównych tematów rozważań o charakterze teoretycznym i praktycznym. Dotykają bowiem zjawisk tak istotnych z punktu widzenia procesów lokalnych, jak relacje władza – obywatel, koordynacja współpracy międzyinstytucjonalnej, rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne w samorządzie, wreszcie ocena efektywności działań władz lokalnych.

Realizacji celu artykułu służą następujące pytania badawcze:

1. Na ile koncepcja orientacji rynkowej przystaje do modelu współrzędzenia?
2. Na ile tematyka współrzędzenia jest obecna w dyskursie instytucjonalnym badanych samorządów?
3. Jakie przejawy praktyk organizacyjnych i działań samorządów mogą posłużyć jako kryteria świadczące o przyjęciu orientacji rynkowej w realizowaniu modelu współrzędzenia miastem?

Badania realizowano w ośmiu samorządach miejskich zróżnicowanych pod względem potencjału metropolitarnego. Kierowano się propozycją delimitacji obszarów metropolitarnych przedstawioną przez EUROREG (Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak 2009). Wśród badanych miast znalazły się – w grupie ośrodków metropolitarnych: Łódź, Kraków, Poznań, w grupie ośrodków regionalnych klasy A: Lublin i Szczecin, w grupie ośrodków regionalnych klasy B: Kielce, Olsztyn i Rzeszów. Badano praktyki organizacyjne miast związane z pozyskiwaniem użytkowników zewnętrznych terytorium: inwestorów, turystów i potencjalnych studentów, wychodząc z założenia, że w odniesieniu do tych grup można mówić o rynku, na którym zachodzi konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Taka sytuacja umożliwia testowanie sposobów i przejawów realizacji poszczególnych komponentów orientacji rynkowej badanej organizacji. Można też z łatwością wyodrębnić interesariuszy instytucjonalnych spoza urzędu miasta, których strategię organizacyjną i misję nakierowane są na pozyskiwanie tego typu użytkowników. Pozwala to na przyjęcie kolejnego założenia o zaistnieniu warunków, które mogą wspierać nawiązywanie współpracy międzyinstytucjonalnej będącej istotnym wyznacznikiem modelu współrzędzenia publicznego.

W procesie badawczym zastosowano triangulację źródeł. W pierwszej fazie badania przeanalizowano zawartość dokumentów strategicznych badanych miast: strategii rozwoju oraz strategii promocji pod kątem występowania w nich terminów świadczących o obecności pojęcia „współrzędzenie” w dyskursie oficjalnym. W drugiej fazie prowadzono wywiady pogłębione z dyrektorami jednostek organizacyjnych urzędów, w których kompetencjach mieszczą się procesy związane z przyciąganiem wybranych grup docelowych, oraz prezydentami lub wiceprezydentami. W trzeciej fazie przeprowadzono badania kwestionariuszowe *on-line* wśród specjalistów zatrudnionych w wybranych jednostkach organizacyjnych oraz badanie typu *mystery client*. W badanych urzędach zrealizowano 46 wywiadów, a uzyskano zwrot ankiet od 39 osób. W przyjętej metodzie badawczej wielokrotnego studium przypadku dążono do wysycenia badanych kategorii orientacji rynkowej oraz współrzędzenia poprzez dane uzyskane od rozmówców i uczestników badania ankietowego, którzy z racji wykonywanych zadań spełniali kryteria tzw. kluczowego informatora.

### Operacjonalizacja pojęć

Poruszany problem mieści się w zakresie rozważań na temat modeli zarządzania publicznego funkcjonujących w praktyce samorządowej. Istnieje szeroka zgoda wśród badaczy co do współczesnej ewolucji relacji pomiędzy władzą a obywatelem od klasycznego modelu administracyjnego, poprzez nowe zarządzanie publiczne, do nowego współrzędzenia publicznego. Modele te stanowią jednak jedynie punkt odniesienia – tło, na którym można nakreślić rzeczywistą naturę relacji funkcjonujących w konkretnych realiach instytucjonalnych. Mimo że istnieje dość powszechne przekonanie, iż klasyczny model administracyjny prowadzi do wielu dysfunkcji, nadal stanowi on fundament, na którym dobudowuje się kolejne komponenty innowacji w zarządzaniu publicznym – związane z nurtem menedżerskim czy też zarządzaniem sieciowym. Stąd też w praktykach administracyjnych krajów takich, jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia czy Australia, wskazywanych jako przykłady nowego zarządzania publicznego, z łatwością można też wskazać komponenty modelu klasycznego. Z kolei w krajach takich, jak Niemcy czy Francja praktykuje się też narzędzia kojarzone z nowym zarządzaniem publicznym, takie jak np. zarządzanie przez cele, motywowanie pracowników poprzez różnicowanie wynagrodzeń w zależności od efektów ich pracy czy budżety zadaniowe (Frederickson 2005; Pollitt, Bouckaert 1999).

Z racji poszerzania się pola działania administracji publicznej na wszystkich szczeblach instytucje publiczne są zmuszone do poszukiwania sojuszników i partnerów w otoczeniu swoich organizacji. Nawiązują więc współpracę o różnym poziomie intensywności oraz coraz powszechniej stosują narzędzia z wyższych szczebli drabiny partycypacji (Arnstein 1969) w celu lepszego diagnozowania potrzeb obywateli. W tym znaczeniu zaczynają więc wdrażać elementy modelu nowego współrzędzenia publicznego. Te uwagi dotyczą przede wszystkim krajów o stabilnym systemie demokratycznym. Należy jednak zauważyć, że w praktyce sposób funkcjonowania danego podmiotu w ramach systemu administracji publicznej konkretnego państwa nie uprawnia do postawienia jednoznacznej diagnozy co do realizowanego modelu zarządzania publicznego. Badający pozostaje z konkluzją o eklektycznym charakterze badanych zjawisk.

Jeszcze większa niejasność panuje wokół normatywnej koncepcji dobrego współrzędzenia (Shaw 2013). Przyjmuje się, że ewolucja modeli zarządzania publicznego miała prowadzić do usunięcia dysfunkcji administracji klasycznej oraz deficytu demokracji charakteryzującego nowe zarządzanie publiczne. Jednak dodanie określenia „dobre” do pojęcia „współrzędzenie” w okresie wzrostu zainteresowania organizacjami międzynarodowych polityką rozwoju nie doprowadziło do ustalenia listy kryteriów, które można uznać za wyznaczniki dobrego współrzędzenia na poziomie praktyk organizacyjnych. Dobre współrzędzenie w myśl kryteriów proponowanych przez Bank Światowy i inne organizacje (Buduru, Pal 2010) jest więc w istocie innym określeniem dla dojrzałych demokracji krajów wysoko rozwiniętych o wysokim poziomie kapitału społecznego. Z punktu widzenia menedżerów publicznych nie jest więc ono zoperacjonalizowane, ponieważ nie wiedzą oni, jakie przejawy praktyk organizacyjnych świadczą o tym, że ich urzędy realizują zasady dobrego współrzędzenia.

W prowadzonych badaniach normatywną koncepcję dobrego współrzędzenia zaproponowaną w *Białej księdze o europejskim współrzędzeniu* (European Governors... 2001) postarano się połączyć z koncepcją orientacji rynkowej według Kohliego, Jaworskiego i Kumara (1993) adaptowaną na potrzeby samorządu lokalnego. Komisja Europejska, a za nią również polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Koncepcja good governance...* 2008: 3) wskazała następujące przejawy dobrego współrzędzenia: otwartość rozumianą jako dostęp obywateli do wiedzy o działaniach administracji, partycypację, rozliczalność, efektywność i koherencję rozumianą jako koordynacja i spójność wdrażanych programów, strategii i polityk. Orientacja rynkowa z kolei to: „generowanie przez organizację wiedzy na temat rynku, która obejmuje obecne i przy-



szle potrzeby klientów, upowszechnienie danych we wszystkich działach organizacji oraz odpowiadanie na potrzeby klientów” (Kohli, Jaworski, Kumar 1993). Cytowani autorzy na potrzeby testowania orientacji rynkowej przedsiębiorstw stworzyli 32-elementową skalę MARKOR. Skala ta była testowana również w odniesieniu do organizacji publicznych. Przykładowo w Polsce badania w oparciu o tę skalę prowadziła I. Kowalik, analizując praktyki 450 samorządów lokalnych (Kowalik 2011: 57–75).

Analiza elementów skali MARKOR oraz dodatkowych propozycji przedstawionych w odniesieniu do szerzej zdefiniowanej koncepcji orientacji społecznej organizacji non profit (Duque-Zuluaga, Schneider 2008; Shoham, Ruvio, Vigoda-Gadot, Schwabsky 2006; Liao, Forman, Sargeant 2001) umożliwiła sporządzenie listy przejawów orientacji rynkowej samorządów miejskich świadczących zarazem o realizacji w praktyce zasad dobrego współrzędzenia. W badaniu skoncentrowano się na czterech spośród pięciu zasad wskazanych przez Komisję Europejską, rezygnując z operacjonalizacji zasady rozliczalności.

W badaniu poszczególne zasady dobrego współrzędzenia zdefiniowano w następujący sposób:

- zasada otwartości – szerokie udostępnianie informacji na temat działań planowanych przez samorząd i wyników podejmowanych działań,
- zasada partycypacji/partnerstwa – szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola) z uwzględnieniem udziału organizacji społecznych, pozarządowych oraz przedstawicieli pracodawców,
- zasada efektywności – osiągnięcie celów polityk publicznych w możliwie krótkim czasie i przy optymalizacji nakładów,
- zasada spójności – koordynacja działań podejmowanych przez administrację przejawiająca się w komplementarności realizowanych polityk oraz wysokiej kulturze współpracy pomiędzy jednostkami wewnątrz urzędów samorządowych oraz pomiędzy urzędem a prezydentem i radą miasta.

Na potrzeby badania zdecydowano się również doprecyzować poszczególne komponenty orientacji rynkowej, aby lepiej odzwierciedlały realia funkcjonowania instytucji samorządowych. Orientacja rynkowa miasta została więc zdefiniowana w następujący sposób:

Orientacja rynkowa miasta to kultura organizacyjna, w której główną rolę odgrywa responsywna maksymalizacja wartości dla udziałowców (mieszkańców) i użytkowników (np. inwestorów, turystów, studentów). Cel ten jest realizowany w procesie współrzędzenia dzięki pozyskiwaniu wiedzy o potrzebach i preferencjach tych grup oraz koordynacji w zakresie działań nakierowanych na ich zaspokojenie. Koordynacja obejmuje dwa wymiary współpracy:

Wewnętrzny – wewnątrzorganizacyjny obejmujący działania kierownictwa miasta i podległych mu jednostek oraz

Zewnętrzny – międzyorganizacyjny obejmujący działania kierownictwa miasta i podległych mu jednostek oraz interesariuszy instytucjonalnych z otoczenia pozarządowego i otoczenia biznesu.

Responsywna maksymalizacja wartości dla udziałowców i użytkowników oznacza, że wiedza o ich potrzebach i preferencjach zgromadzona na etapie analizy jest konfrontowana z rezultatami dla udziałowców i użytkowników na etapie kontroli (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 134).

W tak rozumianej orientacji rynkowej miasta wyróżnia się trzy wymiary: 1) pozyskiwanie wiedzy o potrzebach udziałowców i użytkowników, 2) koordynację wewnętrzną i zewnętrzną oraz 3) responsywność.

W rezultacie operacjonalizacja zasad dobrego współzrządzenia przybrała następujący kształt:

Operacjonalizacja zasady otwartości

- Udzielenie informacji w sposób terminowy, kompletny, zrozumiały i przyjazny odbiorcy (3 wymiar OR)
- Informowanie mieszkańców i użytkowników o problematyce związanej z działalnością jednostki na poszczególnych etapach procesu zarządzania (1 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady partycypacji

- Zasięganie opinii mieszkańców w sprawach dotyczących działań podejmowanych przez jednostkę (1 wymiar OR)
- Zbieranie danych o potencjalnych partnerach (2 wymiar OR)
- Współpracowanie z interesariuszami instytucjonalnymi na poszczególnych etapach procesu zarządzania (2 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady efektywności

- Badanie oczekiwań użytkowników (1 wymiar OR)
- Korzystanie z wiedzy interesariuszy instytucjonalnych na poszczególnych etapach procesu zarządzania (1 i 2 wymiar OR)
- Współpracowanie z interesariuszami instytucjonalnymi na etapie wdrażania działań adresowanych do użytkowników (2 wymiar OR)
- Kontrola efektów podejmowanych działań (3 wymiar OR)
- Systematyczne badanie wizerunku miasta w grupach użytkowników (3 wymiar OR)

Operacjonalizacja zasady spójności – wymiar wewnętrzny

- Zapewnienie bieżącego przepływu informacji między jednostkami urzędu (2 wymiar OR)
- Korzystanie z danych zgromadzonych przez inne jednostki urzędu (2 wymiar OR)
- Realizowanie zadań we współpracy między jednostkami urzędu (2 wymiar OR).

## **Kategoria współrzędzenia, dobre współrzędzenie a modele zarządzania publicznego – perspektywa menedżerów publicznych**

W analizowanych dokumentach strategicznych badanych miast w zasadzie nie występują terminy „dobre rządzenie”, „współrzędzenie” czy *good governance*. W strategiach rozwoju Łodzi i Poznania wystąpiły po 3 takie sformułowania, oraz po 2 – w dokumentach strategicznych Rzeszowa i Szczecina. Również wypowiedzi dyrektorów badanych jednostek świadczą o tym, że w dyskursie oficjalnym termin „współrzędzenie” pojawia się sporadycznie i w kontekstach związanych z polityką spójności UE. Z drugiej strony rozmówcy wykazywali spójną opinię co do przydatności zasad dobrego współrzędzenia w praktykach urzędu związanych z pozyskiwaniem użytkowników zewnętrznych dla miasta. W 7-stopniowej skali Likerta najwyższą ocenę uzyskała zasada spójności (odpowiednio 6,44 w ośrodkach metropolitalnych oraz 6,85 w ośrodkach regionalnych), następnie zasada efektywności (6,33 w ośrodkach metropolitalnych i 6,65 w ośrodkach regionalnych), zasada otwartości (6,28 w ośrodkach metropolitalnych oraz 6,05 w ośrodkach regionalnych) i zasada partycypacji (5,28 w ośrodkach metropolitalnych i 5,95 w ośrodkach regionalnych).

„Dobry urząd” zdaniem dyrektorów badanych jednostek to przede wszystkim urząd otwarty i transparentny (21 wypowiedzi), działający sprawnie, szybko i terminowo (20 wypowiedzi) oraz przyjaźnie nastawiony do użytkowników (12 wypowiedzi). Kategoryzacja wypowiedzi swobodnych w sposób przyporządkowujący poruszane przez rozmówców wątki zasadom dobrego współrzędzenia dała rezultaty opisane poniżej.

Odnotowano licznie wypowiedzi menedżerów, które można zaklasyfikować jako dotyczące zasady efektywności. Ich zdaniem dobry urząd jest sprawny, szybki i terminowy (koncentruje się na realizacji zamierzonych celów (20 wypowiedzi), minimalizujący obciążenia proceduralne (3 wypowiedzi), racjonalnie gospodarujący środkami, nastawiony proaktywnie, prowadzący długoterminową politykę (po 2 wypowiedzi), realizujący jasno postawione i wymierne cele, przyczyniający się do rozwoju miasta (po 1 wypowiedzi). Rozmówcy reprezentujący Łódź, Poznań i Kraków bardziej pogłębiali refleksję na temat przejawów efektywności we współrzędzeniu na tle przedstawicieli mniejszych ośrodków.

Odmierna sytuacja wystąpiła w przypadku zasady otwartości. Tu przedstawiciele ośrodków regionalnych częściej spontanicznie używali określeń „transparentny” czy „otwarty” dla scharakteryzowania pojęcia

„dobry urząd” (13 wypowiedzi w stosunku do 9 wypowiedzi respondentów z ośrodków metropolitarnych).

W czterech wypowiedziach można wyodrębnić komponent wpisujący się w zasadę partycypacji – rozmówcy charakteryzowali tu dobry urząd jako gotowy do podejmowania dialogu z interesariuszami. Jednak mimo uwzględnienia we wcześniejszej części dyspozycji wywiadu zagadnień związanych z partycypacją, jej rolą w realizacji zadań z zakresu pozyskiwania dla miasta inwestorów, turystów oraz potencjalnych studentów menedżerowie nie ponawiali refleksji na temat roli partycypacji w dobrym funkcjonowaniu urzędu.

W przypadku zasady spójności wyodrębniono pojedyncze wypowiedzi odnośnie do roli urzędu jako integratora i koordynatora polityki lokalnej. Większość rozmówców była też przekonana, że kluczem do dobrego funkcjonowania urzędu jest zapewnienie dobrej komunikacji wewnętrznej, jednak ta refleksja nie pojawiała się jako spontaniczna charakterystyka dobrego urzędu, ale jako komentarz rozmówcy do oceny przydatności zasady spójności w zarządzaniu urzędem.

Badanie umożliwiło określenie, na ile menedżerowie koordynujący procesy pozyskiwania dla miast użytkowników zewnętrznych identyfikują się z poszczególnymi modelami zarządzania publicznego. Jedynie w 3 wypowiedziach wybrzmiewały cechy klasycznego modelu administracji – rozmówcy twierdzili, że miernikiem jakości działań urzędu jest niska zaskarżalność decyzji. Aż 31 wypowiedzi można było zakwalifikować jako wpisujące się w model bliższy orientacji rynkowej. Wśród określeń dobrego urzędu w tej kategorii pojawiły się m.in.: badanie i zaspokajanie potrzeb obywateli, przyjazne nastawienie, dawanie prywatu dobru klienta, elastyczność czy wspierające nastawienie.

Spśród narzędzi zarządzania publicznego rozmówcy z ośrodków metropolitarnych najwyżej ocenili możliwość stosowania zasady płaca za wyniki (6,22 w 7-stopniowej skali Likerta), następnie badanie potrzeb użytkowników (6,06), badanie satysfakcji użytkowników i stosowanie budżetów zadaniowych (po 6,83), zarządzanie przez cele (5, 56). Najniższe oceny uzyskały systemy zarządzania jakością (4,44). W ośrodkach regionalnych rozmówcy również najwyżej ocenili możliwość stosowania zasady płaca za wyniki (6,45 w 7-stopniowej skali Likerta), następnie badanie potrzeb użytkowników (6,40), badanie satysfakcji użytkowników i zarządzanie przez cele (po 6,30) oraz stosowanie systemów zarządzania jakością (6,15). Najniższe oceny uzyskało stosowanie budżetów zadaniowych (5,7). Należy tu podkreślić, że istnieje duża spójność w ocenach wszystkich uczestników badania co do roli systemów motywowania pracowników w dobrej realizacji zadań urzędu.

## Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia poprzez orientację rynkową miasta

Analizując możliwości operacjonalizacji zasad dobrego współrzędzenia, odwołano się do wyników badań kwestionariuszowych on-line prowadzonych wśród specjalistów. Pozwoliło to nakreślić obraz praktyk organizacyjnych stanowiących przejawy orientacji rynkowej miast. W przypadku zasady otwartości dodatkowo zastosowaną techniką badawczą było badanie typu *mystery client*.

**Zasada otwartości.** W badaniu *mystery client* wystosowano do badanych urzędów pytanie dotyczące wybranych aspektów zarządzania jakością w urzędzie. Podmiotem je zadającym była organizacja pozarządowa. Zakres informacji, które chciano uzyskać, nie miał charakteru wrażliwego. W procesie badawczym poddano ocenie terminowość, kompletność odpowiedzi i jakość komunikacji z odbiorcą (3 wymiar OR). Jedynie w 3 spośród 8 badanych miast przygotowano odpowiedź w terminie 30 dni. Również w 3 miastach w ogóle nie udzielono odpowiedzi, mimo wysłania po 30 dniach zapytania przypominającego. Na 5 miast, które odpowiedziały, jedynie 2 przesłały wyczerpujące informacje. W 3 przypadkach odpowiedź miała charakter sformalizowany. Żadne z badanych miast nie wykazało chęci pogłębienia relacji czy udzielenia dalszych informacji w materii, która stanowiła przedmiot korespondencji.

Działania informacyjne kierowane do mieszkańców i użytkowników (1 wymiar OR) podejmowane są od etapu planowania działań urzędu na danym rynku, co w sposób znaczący ogranicza potencjał tego typu komunikacji w umacnianiu orientacji rynkowej. W ośrodkach regionalnych rzadziej niż w ośrodkach metropolitarnych oprócz rzecznika prasowego oraz jednostek wyspecjalizowanych w komunikacji społecznej (najczęściej wydziały lub biura ds. promocji) do tego typu zadań angażowano też pracowników danej jednostki zajmującej się konkretną grupą użytkowników. Równocześnie specjaliści z ośrodków regionalnych nadawali większe znaczenie wymianie informacji pomiędzy mieszkańcami i użytkownikami a urzędem. Wśród korzyści z komunikowania się z otoczeniem najwyżej oceniono: wpływ na promocję miasta (4,65 w skali 1–5), zwiększenie partycypacji obywatelskiej (4,22) oraz patriotyzmu lokalnego (4,06), a także możliwość poznania opinii mieszkańców na dany temat (3,9).

**Zasada partycypacji.** Zasięgając opinii mieszkańców w sprawach działań podejmowanych przez badane jednostki organizacyjne (1 wymiar OR), miasta czynią to w formie badań oczekiwań użytkowników. Takie badania są standardową praktyką zdaniem większości respondentów zarówno w ośrodkach metropolitarnych, jak i regionalnych. Rów-

nież we wszystkich badanych miastach gromadzi się dane na temat potencjalnych partnerów (2 wymiar OR). Współpraca z interesariuszami instytucjonalnymi (2 wymiar OR) przybiera częściej formę projektów niż podwykonawstwa w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych. Prymat tej formy współpracy jest bardziej widoczny w przypadku ośrodków regionalnych, co może wiązać się z ich większym uzależnieniem od finansowania tego typu działań w ramach polityki spójności UE. Wśród kluczowych partnerów w ośrodkach metropolitalnych wymieniano najczęściej lokalną uczelnię, urząd marszałkowski oraz Związek Miast Polskich, zaś najmniej potencjału dla partnerstwa dostrzegano w przypadku regionalnej instytucji finansującej i Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ). W ośrodkach regionalnych kluczowymi partnerami najczęściej są: uczelnia, PAIiZ oraz urząd marszałkowski, zaś najmniej cennymi partnerami: regionalna instytucja finansująca i regionalna organizacja turystyczna.

**Zasada efektywności.** Prawie wszyscy respondenci byli świadomi, że w urzędzie prowadzi się badania oczekiwań użytkowników (1 wymiar OR). W kontekście zasady efektywności tego typu badania wpisujące się w pozyskiwanie wiedzy o rynku organizacji są nieodzownym etapem ustalania celów na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym, które mogą zostać przekształcone w mierzalne wskaźniki efektywności na potrzeby kontroli. Wzrost efektywności można też osiągnąć poprzez korzystanie z zasobów interesariuszy instytucjonalnych. Jednym z takich zasobów jest wiedza (1 i 2 wymiar OR). Najczęściej respondenci jako źródło zewnętrznej wiedzy eksperckiej wskazywali we wszystkich miastach uczelnie, firmy doradcze oraz organizacje pozarządowe. Rzadko źródłem informacji są urzędy innych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku ośrodków regionalnych jednak bardzo istotnym źródłem wiedzy eksperckiej były inne jednostki organizacyjne w ramach badanego urzędu. Kontrola efektów podejmowanych działań (3 wymiar OR) w ośrodkach metropolitalnych mierza zdaniem respondentów do oceny stopnia realizacji założonych celów. W ośrodkach regionalnych więcej odpowiedzi wskazywało na przesunięcie akcentów w działaniach ewaluacyjnych na ocenę zgodności podejmowanych działań z przepisami. Ostatni komponent operacjonalizacji zasady efektywności – prowadzenie systematycznych badań postrzegania miasta przez użytkowników (3 wymiar OR) jest realizowany zarówno w ośrodkach metropolitalnych, jak i regionalnych, jednak o ile w ośrodkach metropolitalnych respondenci częściej wskazują na systematyczność tego podejścia, o tyle w ośrodkach regionalnych badania takie z reguły nie mają ustalonej częstotliwości.

**Zasada spójności – wymiar wewnętrzny.** Wyznacznikami realizacji zasady spójności w wymiarze wewnętrznym były: zapewnienie bieżącego przepływu informacji między jednostkami urzędu (2 wymiar OR), korzystanie z danych zgromadzonych przez inne jednostki urzędu (2 wymiar OR) oraz realizowanie wspólnych projektów o charakterze międzywydziałowym (2 wymiar OR). We wszystkich ośrodkach wewnętrzny przepływ informacji został oceniony przez większość respondentów jako dobry. Średnia ocena wyniosła 3,56 w skali 1–5 w metropoliach oraz 3,54 w mniejszych miastach. Większość respondentów przyznaje, że nie ma ograniczeń w dostępie do danych pochodzących od innych jednostek organizacyjnych urzędu, chociaż w wielu przypadkach na ich wykorzystanie potrzebna jest zgoda kierownika danej jednostki. Dane te są wykorzystywane przede wszystkim na etapie analizy w procesie zarządzania. W badanych miastach realizowane są projekty wymagające współpracy międzywydziałowej. Jednak sam przebieg współpracy nie stanowi wielokrotnie przedmiotu refleksji i oceny pod kątem wpływu na efektywność działań.

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można przyjąć, że koncepcja orientacji rynkowej ma istotną wartość objaśniającą w stosunku do normatywnych ujęć modelu współrzędzenia. Poszczególne wyznaczniki orientacji rynkowej: pozyskiwanie informacji o potrzebach użytkowników, koordynacja i upowszechnianie wiedzy na temat tych potrzeb w danej organizacji oraz responsywne ich zaspokajanie można poddać dekonstrukcji w celu określenia, jakie praktyki organizacyjne świadczą o realizacji orientacji rynkowej przez organizację. Te praktyki pokazują też, na ile badana organizacja (w tym przypadku urząd miasta) wypełnia zasady dobrego współrzędzenia. Obecnie tematyka współrzędzenia nie jest powszechna w oficjalnym dyskursie instytucjonalnym badanych samorządów, chociaż wiele przykładów z działań analizowanych miast świadczy o tym, że realizacja polityk lokalnych w partnerstwie z interesariuszami instytucjonalnymi i przy dostrzeżeniu pozytywnej roli komunikacji z otoczeniem jest coraz powszechniejsza. Wśród istniejących praktyk organizacyjnych, stanowiących jasne kryteria przyjęcia orientacji rynkowej we współrzędzeniu miastem, w badanych ośrodkach należy wymienić: podejmowanie działań informacyjnych nakierowanych na mieszkańców i użytkowników, realizowanie projektów we współpracy z uczelniami i urzędem marszałkowskim i badanie oczekiwań użytkowników oraz zapewnienie dobrej komunikacji wewnętrznej. Badanie pro-

wadzano metodą wielokrotnego studium przypadku. Konieczne są więc dalsze prace w ujęciu ilościowym nad doprecyzowaniem narzędzi pomiaru orientacji rynkowej samorządów lokalnych, które mogłyby wesprzeć procesy oceny stopnia jakości współzrządzenia w Polsce.

## Bibliografia

- Anders-Morawska J., Rudolf W. 2015, *Orientacja rynkowa we współzrządzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Arnstein Sherry R. 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, "JAIP", vol. 35, no. 4, July 1969, s. 216–224.
- Buduru B., Pal L.A. 2010, *The globalized state: measuring and monitoring governance*, "European Journal of Cultural Studies", vol. 13(4). DOI: 10.1177/1367549410377144
- Duque-Zuluaga L.C., Schneider U. 2008, *Market Orientation and Organizational Performance in the Nonprofit Context: Exploring Both Concepts and the Relationship Between Them*, "Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing", vol. 19(2). DOI: 10.1300/j054v19n02\_02
- European Governance. A White Paper* 2001, European Commission, COM (2001) 428 final.
- Federickson H. G. 2005, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere* [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt, Oxford University Press, Oxford.
- Kohli A., B. Jaworski, A. Kumar (1993) *MARKOR: A Measure of Market Orientation*, "Journal of Marketing Research", vol. 30(4). DOI: 10.2307/3172691
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kowalik I. 2011, *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Liao M., Forman S., Sargeant A. 2001, *Market versus societal orientation in the non profit context*, "International Journal of Voluntary and Non Profit Marketing", vol. 6, no 3. DOI: 10.1002/nvsm.151
- Pollitt G., Bouckaert G. 1999, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford.
- Shaw R. 2013, *'Meaning just what I choose it to mean – neither more nor less': The search for governance in Political Science*, "Political Science", vol. 65(2). DOI: 10.1177/0032318713504084
- Shoham A., Ruvio A., Vigoda-Gadot E., Schwabsky N. 2006, *Market Orientations in the Nonprofit and Voluntary Sector: A Meta-Analysis of Their Relationships With Organizational Performance*, "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 35, no. 3, September. DOI: 10.1177/0899764006287671
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G. 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG 1/2009*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa.



**Andrzej Miszczuk\***

## **TURYSTYKA JAKO PRZEDMIOT PLANOWANIA STRATEGICZNEGO ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

### **TOURISM AS A FIELD OF STRATEGIC PLANNING OF PUBLIC ADMINISTRATION**

#### Abstract

The aim of the article is to illustrate the specificity of the new paradigm for the development of tourism as well as the evaluation – in its framework – of the selected strategic documents concerning two underdeveloped Voivodeships of Eastern Poland, i.e. the Lublin and Subcarpathian Voivodeships. The choice of those two Voivodeships was intentional, since they are both characterised by interesting natural and cultural values, however, tourism is not a significant stimulus for development and competitiveness enhancement within either the national and international dimension. From the analysis of the selected strategic documents one may conclude that strategic planning of a new approach towards development of tourism is becoming more widespread, though its possible innovative nature is barely noticeable.

**Key words:** strategic planning, tourism, Lublin Voivodeship, Subcarpathian Voivodeship

#### **Wstęp**

Turystyka jest traktowana w dokumentach strategicznych opracowywanych przez administrację publiczną (w tym zwłaszcza samorządową) jako bardzo popularna dziedzina stymulująca rozwój społeczno-ekonomiczny oraz budująca konkurencyjność gmin, powiatów i województw. Wynika to z faktu, że z jednej strony stanowi ona zjawisko wielowymiarowe, charakteryzujące się wielością form, a z drugiej – władze publiczne często wyrażały przekonanie, że do jej rozwoju wystarczy sam fakt posiadania określonych walorów przyrodniczych lub/i kulturowych, często przecenianych przez autorów dokumentów strategicznych. Jest to

---

\* Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: miszczuk.andrzej@gmail.com

bardzo tradycyjne, a przy tym mało adekwatne do rzeczywistości podejście, które można określić mianem zasobowego. Współcześnie w badaniach nad rolą turystyki w rozwoju społeczno-ekonomicznym nastąpiła wyraźna zmiana paradygmatu, polegająca na rozpatrywaniu jej nie od strony zasobowej, a produktowej. Zmieniła się w związku z tym także rola administracji publicznej.

Celem artykułu jest ukazanie specyfiki nowego, „produktowego” paradygmatu rozwoju turystyki oraz ocena – przez jego pryzmat – wybranych dokumentów strategicznych dotyczących dwóch słabo rozwiniętych województw Polskich Wschodniej, tj. lubelskiego i podkarpackiego. Wybór tych województw nie był przypadkowy, gdyż dysponują one interesującymi walorami przyrodniczymi i kulturowymi, a jednak turystyka nie jest istotnym stymulatorem ich rozwoju oraz podnoszenia konkurencyjności. Świadczą o tym m.in. dane zawarte w tabeli 1, z których wyłania się duża luka rozwojowa turystyki w zakresie miejsc noclegowych, liczby udzielonych noclegów oraz liczby turystów obu województw w stosunku do średniej krajowej. Na uwagę zasługuje jednak – w przypadku województwa podkarpackiego – duża dynamika zmian (wyraźnie przekraczająca średnią dla Polski) we wszystkich zestawionych w tabeli wskaźnikach.

**Tabela 1. Rozwój funkcji turystycznej w województwach lubelskim i podkarpackim w latach 2008–2015**

Wyszczególnienie	Województwo lubelskie			Województwo podkarpackie			Polska		
	2008	2015	2008 =100,0	2008	2015	2008 =100,0	2008	2015	2008 =100,0
Miejsca noclegowe na 1000 mieszkańców	8,66	10,19	117,7	10,18	13,50	132,6	15,66	18,47	117,9
Udzielone noclegi na 1000 mieszkańców	719,02	798,62	111,1	899,53	1303,33	144,9	1486,14	1852,43	124,6
Turyści na 1000 mieszkańców	313,00	370,66	118,4	295,32	450,18	152,4	513,07	700,62	136,6

Źródło: zestawienie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Z kolei z analiz GUS (*Turystyka...* 2016: 157, 164) wynika, że syntetyczny wskaźnik atrakcyjności turystycznej, oparty na cząstkowych wskaźnikach atrakcyjności: przyrodniczej, kulturowej i biznesowo-hotelowej lokuje województwo podkarpackie w czwartej klasie, a lubelskie – w siódmej, przedostatniej, natomiast w górnej grupie decylowej

powiatów, obejmującej 38 jednostek, koncentrujących 2/3 miejsc noclegowych w kraju, znalazły się cztery powiaty podkarpackie: bieszczadzki (pozycja 11), leski (13), sanocki (16) oraz krośnieński (27).

Dokumentami, które zostały poddane ocenie – z punktu widzenia nowego paradygmatu rozwoju turystyki – są:

- w przypadku województwa lubelskiego: *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 roku)* oraz powiązana z nią *Strategia współpracy transgranicznej województwa lubelskiego, obwodu lwowskiego, obwodu wołyńskiego i obwodu brzeskiego na lata 2014–2020*, a także *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*,
- w przypadku województwa podkarpackiego: *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* oraz wynikające z niej: *Program Strategiczny Rozwoju Bieszczad* i *Program Strategiczny Błękitny San*, a także *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 na rzecz inteligentnej specjalizacji*,

## 1. Specyfika nowego paradygmatu rozwoju turystyki

Ewolucję paradygmatu rozwoju turystyki w sposób syntetyczny ukazuje tabela 2. Wynika z niej, że zmieniły się oczekiwania turystów i formy spędzania przez nich czasu. Zwiększyło się znaczenie podmiotów niepublicznych w kreowaniu oferty turystycznej, a rola administracji publicznej powinna w większym stopniu koncentrować się na stymulowaniu rozwoju infrastruktury turystycznej niż zasobów/walorów turystycznych. Z kolei podstawą promocji są produkty turystyczne, obejmujące zbiór dóbr i usług, z których korzystają turyści. Przekształcenie walorów turystycznych (przyrodniczych, kulturowych) w produkty turystyczne wymaga rozwoju infrastruktury turystycznej w postaci bazy noclegowej, gastronomicznej, komunikacyjnej i towarzyszącej oraz usług transportowych, noclegowych i gastronomicznych, a także usług komplementarnych (przewodnickich, wypożyczalni sprzętu, usług kulturalnych, rozrywkowych i handlowych), (Balińska, Siczko, Zawadka 2014: 92).

**Tabela 2. Tradycyjny i współczesny paradygmat rozwoju turystyki**

Wyszczególnienie	Paradygmat tradycyjny	Paradygmat współczesny
1	2	3
Motywacje turysty	3 S (słońce, piasek, morze)	3 E (edukacja, podniecenie, rozrywka)
Znaczenie czynników kulturowych	uzupełniające	dominujące

1	2	3
Cechy turystyki	bez znaczenia	lepiej wykształcony, doświadczony w podróżach, otwarty na społeczność recepcyjną
Formy turystyki	masowa	masowa/alternatywna
Polityka turystyczna w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego	uzupełniająca	jedno z kluczowych narzędzi restrukturyzacji i rozwoju (zwłaszcza lokalnego i regionalnego)
Główny podmiot	państwo	biznes, organizacje pozarządowe
Przeważający typ podróży	<i>package-tour</i> , w pełni zorganizowany i zaplanowany	zindywidualizowany, bardziej spontaniczny, mniej planowany
Zakres turystyki	wąski (wypoczynkowa, poznawcza)	szeroki (także biznesowa i zakupowa)
Główne funkcje turystyki	społeczne, wychowawcze, wypoczynkowe, poznawcze	gospodarcze, rozrywkowe, eskapistyczne
System zarządzania turystyką	zhierarchizowany, scentralizowany	sieciowy, zdecentralizowany
Czynniki rozwojowe	egzogeniczne	mieszane, zrównoważone (endogeniczne/egzogeniczne)
Typ interwencji	rozwój zasobów/walorów	zagospodarowanie turystyczne
Podstawa promocji	zasoby	produkty

Źródło: M. Kozak (2009: 124).

Produkty turystyczne mogą przybierać formę prostą (rzecz, usługa), złożoną (wydarzenie, impreza) oraz przestrzenną (obiekt, szlak, obszar) (Balińska, Sieczko, Zawadka 2014: 102–105). By osiągnąć sukces w turystyce konieczna jest zdolność i szybkość adaptacji do zamieniających się uwarunkowań oraz innowacyjność w ofercie produktów turystycznych (Nessel 2014: 25). Wówczas można mówić o konkurencyjności w znaczeniu unikatowości, która daje zdecydowaną przewagę nad innymi podmiotami i obszarami recepcji turystycznej (Klasik 2006: 15–16).

Podsumowując ten wątek rozważań, można stwierdzić, że – zgodnie z nowym paradygmatem rozwoju – atrakcyjne turystycznie mogą stać się zarówno obszary o bogatych, jak i ubogich zasobach przyrodniczych oraz kulturowych pod warunkiem posiadania innowacyjnych produktów turystycznych. Z drugiej jednak strony samo posiadanie tego typu zasobów może świadczyć jedynie o konkurencyjności potencjalnej i nie gwarantuje jeszcze rozwoju turystyki oraz korzyści z nią związanych (Kozak 2009: 277).

## 2. Turystyka jako czynnik rozwoju województwa lubelskiego – w świetle wybranych dokumentów strategicznych

Najważniejszym dokumentem planowania strategicznego, sporządzonym przez samorząd województwa jest *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014 – 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Spośród jej czterech równorzędnych celów strategicznych (tabela 3) żaden w sposób bezpośredni nie odnosi się do turystyki. Jedynie w ramach celu 4: *Funkcyjna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu*, dwa cele operacyjne zostały powiązane z turystyką. Są to:

- cel operacyjny 4.3. *Wzmacnianie społecznej tożsamości regionalnej i rozwijanie więzi współpracy wewnątrzregionalnej m.in. przez odwoływanie się do tradycji wielokulturowości i włączaniu jej do regionalnych programów edukacyjnych i selektywnie wspieranych działań kulturotwórczych oraz stymulowanie podejmowania wspólnych przedsięwzięć gospodarczych, organizacyjnych, edukacyjnych, w szczególności poprzez wspieranie inicjatyw i organizacji odtwarzających i promujących kulturalne, gospodarcze i etniczne tradycje regionu oraz kompleksowe i systemowe oznakowanie tras turystycznych i dziedzictwa kulturowego regionu,*
- cel operacyjny 4.5. *Racjonalne i efektywne wykorzystywanie zasobów przyrody dla potrzeb gospodarczych i rekreacyjnych, przy zachowaniu i ochronie walorów środowiska przyrodniczego, m.in. poprzez poprawę jakości i efektywności korzystania z zasobów wodnych wraz z rozwojem funkcji towarzyszących (m.in. turystyczno-rekreacyjnych).*

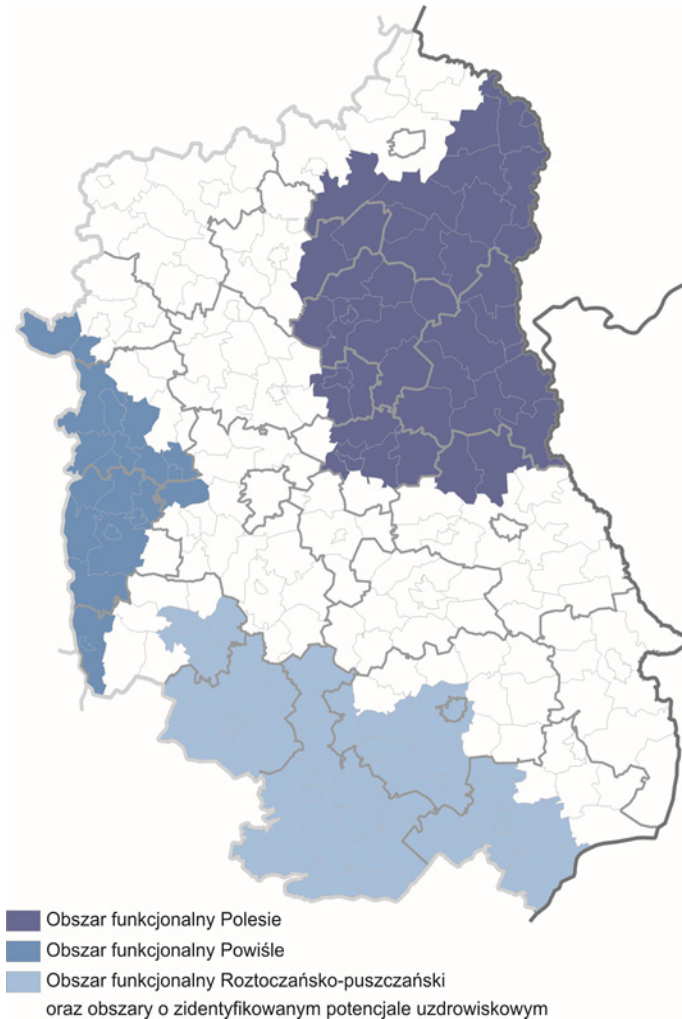
Z kolei w ramach celu operacyjnego 1.1. *Rozwijanie funkcji metropolitalnych Lublina* wspomina się o promocji turystycznej miasta i regionu oraz jej integracji z promocją gospodarczą i kulturalną, a w ramach celu 2.4. *Wspieranie przedsiębiorczości na wsi i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich* jeden z kierunków działań dotyczy promocji i wspierania rozwoju turystyki na obszarach wiejskich oraz organizacji działających w tej sferze. Ponadto pośrednio z turystyką związane są także cele: 3.5. *(Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw)* i 4.1. *(Poprawa wewnętrznego skomunikowania regionu dzięki powiązaniu jego najważniejszych miast sprawną siecią drogową, budowaną w pierwszej kolejności tam, gdzie jej niedoskonałość jest barierą rozwoju)*, a dodatkowo na obszarach wiejskich: 2.5. *(Wyposażenie obszarów wiejskich w infrastrukturę transportową, komunalną i energetyczną).*

Na podstawie analizy celów i kierunków działań *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego* wobec turystyki można stwierdzić, że mają one charakter wyraźnie rozproszony.

**Tabela 3. Cele strategiczne i operacyjne  
w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego**

Cele strategiczne	Cele operacyjne
1. Wzmocnienie urbanizacji regionu	1.1. Rozwijanie funkcji metropolitalnych Lublina
	1.2. Wspieranie ponadlokalnych funkcji miast
	1.3. Poprawa skomunikowania Lublina z obszarami metropolitalnymi Polski i zagranicy
2. Restrukturyzacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich	2.1. Poprawa warunków dla wzrostu konkurencyjności i towarowości gospodarstw
	2.2. Rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego
	2.3. Wzmocnienie doradztwa rolniczego oraz promowanie i wspieranie inicjatyw współpracy rolników i mieszkańców wsi
	2.4. Wspieranie przedsiębiorczości na wsi i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich
	2.5. Wyposażenie obszarów wiejskich w infrastrukturę transportową, komunalną i energetyczną
3. Selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu	3.1. Wspieranie najbardziej perspektywicznych kierunków badań i komercjalizacji ich wyników
	3.2. Wspieranie kierunków kształcenia na poziomie wyższym szczególnie istotnych dla przyszłego rynku pracy regionu oraz mających unikatowe znaczenie w skali ponadregionalnej
	3.3. Stworzenie systemu wsparcia naukowego, eksperckiego i wdrożeniowego na rzecz rozwoju wybranych sektorów gospodarki
	3.4. Rozwijanie systemu kształcenia dostosowanego do specyfiki regionu
	3.5. Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw
	3.6. Rozwój społeczeństwa informacyjnego
4. Funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu	4.1. Poprawa wewnętrznego skomunikowania regionu dzięki powiązaniu jego najważniejszych miast sprawną siecią drogową, budowaną w pierwszej kolejności tam, gdzie jej niedoskonałość jest barierą rozwoju
	4.2. Wspieranie włączenia społecznego
	4.3. Wzmacnianie społecznej tożsamości regionalnej i rozwijanie więzi współpracy wewnątrzregionalnej m.in. przez odwoływanie się do tradycji wielokulturowości i włączanie jej do regionalnych programów edukacyjnych i selektywnie wspieranych działań kulturotwórczych oraz stymulowanie podejmowania wspólnych przedsięwzięć gospodarczych, organizacyjnych, edukacyjnych
	4.4. Przelamywanie niekorzystnych efektów przygranicznego położenia regionu
	4.5. Racjonalne i efektywne wykorzystywanie zasobów przyrody dla potrzeb gospodarczych i rekreacyjnych, przy zachowaniu i ochronie walorów środowiska przyrodniczego

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, czerwiec 2013.



**Ryc. 1. Obszary gospodarczego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych**

Źródło: jak w tabeli 2.

Przestrzenny wymiar działań proponowanych w *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego* został określony przez delimitację siedmiu obszarów strategicznej interwencji (OSI)<sup>1</sup>, z których jeden dotyczy problematyki rozwoju turystyki. Jest to obszar gospodarczego wykorzysta-

<sup>1</sup> Pojęcie obszarów strategicznej interwencji wprowadziła metodyka sporządzania aktualizacji strategii rozwoju województw obejmujących okres 2014–2020. Szerzej na ten temat: Miszczuk 2013.

nia walorów przyrodniczych i kulturowych (ryc. 1), na który składają się trzy jednostki funkcjonalne: Polesie, Powiśle oraz obszar Roztoczańskopuszczański wraz z terenami o zidentyfikowanym potencjale uzdrowiskowym. Cechuje je: zróżnicowany stopień zainwestowania rekreacyjno-wypoczynkowego oraz intensywności wykorzystania środowiska przyrodniczego dla potrzeb turystycznych, znaczny udział mało atrakcyjnej bazy turystyczno-wypoczynkowej i infrastruktury towarzyszącej, a także konflikty narosłe w wyniku niekontrolowanego rozwoju turystyki oraz niedorozwoju i słabej jakości infrastruktury technicznej, zwłaszcza wodno-kanalizacyjnej. Działania w ramach tego OSI powinny koncentrować się na większym wykorzystaniu obszarów cennych przyrodniczo i kulturowo dla tworzenia warunków wzrostu społeczno-gospodarczego tych obszarów oraz określeniu charakteru i natężenia funkcji turystycznej, poprzez kreowanie produktów uwzględniających m.in. specyfikę turystyki krajoznawczej, leczniczej, pobytowej, sportowej, wodnej oraz ekoturystyki i agroturystyki.

W nawiązaniu do celu operacyjnego 4.4. – z inicjatywy Samorządu Województwa Lubelskiego, Związku Transgranicznego Euroregion Bug oraz przy wsparciu finansowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP – została przygotowana *Strategia współpracy transgranicznej Województwa Lubelskiego, Obwodu Wołyńskiego, Obwodu Lwowskiego i Obwodu Brzeskiego na lata 2014–2020*. Jej celem generalnym jest *podniesienie konkurencyjności społeczno-gospodarczej obszaru transgranicznego w wymiarze europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, poprzez efektywne wykorzystanie potencjałów endogenicznych oraz łagodzenie ograniczeń wynikających z funkcjonowania zewnętrznej granicy UE*. Jedną z czterech dziedzin działań strategicznych – obok *Współpracy gospodarczej, Infrastruktury komunikacyjnej i granicznej oraz Nauki i szkolnictwa wyższego* – jest *Środowisko naturalne, kultura i turystyka*.

Uznano, że do mocnych stron turystyki w regionie transgranicznym, obejmującym województwo lubelskie oraz obwody: lwowski i wołyński na Ukrainie oraz brzeski na Białorusi, należą: znaczące walory przyrodnicze i niewielki poziom ich degradacji, integrująca w wymiarze transgranicznym lokalizacja najcenniejszych jednostek fizjograficznych (Polesie, Roztocze, dorzecze Bugu), potencjał kulturowy oparty na dziedzictwie wielokulturowości, transgraniczna lokalizacja obiektów kulturowych, brak znaczących barier językowych oraz przyjazne nastawienie do turystów (gościnność). Słabościami są zaś: niezbyt rozwinięta i za mało zdywersyfikowana infrastruktura turystyczna, brak znaczących transgranicznych produktów turystycznych, niska dostępność komunikacyjna do potencjalnych produktów turystycznych, brak turystycznych przejść granicznych,



słaba dostępność informacji turystycznej (mała liczba wydawnictw turystycznych, w tym elektronicznych, mała liczba punktów informacji turystycznej oraz niewłaściwe ich rozmieszczenie), a także niezadowalający stan zabytków i zespołów miejskich, zwłaszcza po stronie ukraińskiej.

Szans na rozwój turystyki upatruje się w unikatowych – w wymiarze europejskim – walorach przyrodniczych i kulturowych, rozwoju transgranicznych produktów turystycznych (regionalnych, lokalnych) adekwatnych dla różnych form turystyki, tworzeniu nowoczesnych form ochrony środowiska (geoparki) oraz rozszerzeniu zasięgu przestrzennego umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą. Z kolei głównymi zagrożeniami są: konkurencja innych obszarów turystycznych, dominacja pozaturystycznych motywów przyjazdów, utrzymanie ruchu wizowego dla obywateli Ukrainy oraz zanikanie kultury regionalnej i lokalnej. Nowym bardzo istotnym zagrożeniem jest wojna we wschodnich regionach Ukrainy, która zniechęca turystów – ze względu na niepewność sytuacji – do odwiedzania także jej zachodniej części.

Cel dziedzinowy w zakresie środowiska naturalnego, kultury i turystyki został sformułowany jako: *wzmacnianie potencjału przyrodniczego i kulturowego oraz jego wykorzystanie dla rozwoju turystyki*. Jego realizacja powinna spowodować efekt w postaci podniesienia atrakcyjności turystycznej regionu transgranicznego w wymiarze krajowym i europejskim przy zachowaniu jego bioróżnorodności oraz walorów dziedzictwa kulturowego.

W związku z powyższym zaproponowano między innymi następujące kierunki działań:

- wspieranie powstawania i koordynacji funkcjonowania transgranicznych obszarów chronionych,
- stymulowanie działań transgranicznych na rzecz czystości wód dorzecza Bugu,
- opracowanie transgranicznych produktów turystycznych,
- transgraniczne działania na rzecz ochrony światowego dziedzictwa kultury,
- wspieranie i koordynowanie transgranicznych imprez kulturalnych,
- tworzenie transgranicznych sieci współpracy instytucji i organizacji zajmujących się środowiskiem naturalnym, kulturą i turystyką.

Ich realizacja będzie następować poprzez szczegółowe projekty, których ważnym źródłem finansowania może stać się unijny Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina na lata 2014–2020. Na liście zgłoszonych projektów rekomendowanych, zamieszczonych w aneksie do *Strategii Współpracy Transgranicznej*, znajdują się jednak jedynie trzy projekty dotyczące transgranicznych produktów tu-

rystycznych, tj. promocja walorów przyrodniczo-kulturowych Transgranicznego Rezerwatu Biosfery „Polesie Zachodnie”, utworzenie Transgranicznego Rezerwatu Biosfery „Roztocze” oraz „Zamość – Żółkiew – renesansowe miasta nowych wyzwań i możliwości”, a także jeden projekt dotyczący infrastruktury turystycznej w postaci interaktywnej mapy transgranicznych szlaków turystycznych (pieszych, rowerowych, samochodowych, wodnych, konnych).

Z kolei w *Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku* nie potraktowano turystyki jako dziedziny innowacyjnej, przez co nie dostrzeżono jej w ramach tzw. inteligentnych specjalizacji obejmujących biogospodarkę (tj. produkcję roślinną i zwierzęcą, produkcję pasz i przetwórstwo rolno-spożywcze, przemysł farmaceutyczny, chemiczny, odnawialne źródła energii), medycynę i zdrowie, energetykę niskoemisyjną oraz informatykę i automatykę. W ten sposób dokonano pertryfikacji niezbyt nowoczesnej struktury gospodarczej regionu.

### **3. Turystyka jako czynnik rozwoju województwa podkarpackiego – w świetle wybranych dokumentów strategicznych**

W województwie podkarpackim w *Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020* sformułowano jeden cel generalny, którym jest: *efektywne wykorzystanie zasobów wewnętrznych i zewnętrznych dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju społeczno-gospodarczego [będące] drogą do poprawy jakości życia mieszkańców*, a następnie zbudowano tzw. drzewo celów dla czterech dziedzin działań strategicznych i dwiętnastu priorytetów w ich ramach (tabela 4). Turystyka została potraktowana jako jeden z pięciu priorytetów w ramach konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. W analizie SWOT dla tej dziedziny do mocnych jej stron zaliczono między innymi: atrakcyjne krajobrazowo tereny górskie o wysokim stopniu lesistości oraz miejsca z licznymi formami ochrony przyrody, Bieszczady jako jedną z najlepiej rozpoznawalnych marek turystycznych w kraju, bazę uzdrowską i wypoczynkową przystosowaną do obsługi ruchu turystycznego w okresie całorocznym o zróżnicowanym standardzie oraz położenie przygraniczne na obszarze Euroregionu Karpackiego. Z kolei wśród słabych stron wymieniono między innymi: dominację sezonowości w przyjazdowym ruchu turystycznym do regionu, brak oferty pobytowej dla turystów krajowych i zagranicznych o wysokich wymaganiach co do jakości i gamy oferowanych usług, a także dekapitalizację bazy uzdrowskiej.

**Tabela 4. Dziedziny działań strategicznych i priorytety w Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020**

Dziedziny działań strategicznych	Priorytety w ramach dziedzin działań strategicznych
1. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	1.1. Przemysł
	1.2. Nauka, badania i szkolnictwo wyższe
	1.3. Turystyka
	1.4. Rolnictwo
	1.5. Instytucje otoczenia biznesu
2. Kapitał ludzki i społeczny	2.1. Edukacja
	2.2. Kultura i dziedzictwo kulturowe
	2.3. Społeczeństwo obywatelskie
	2.4. Włączenie społeczne
	2.5. Zdrowie publiczne
	2.6. Sport masowy
3. Sieć osadnicza	3.1. Dostępność komunikacyjna
	3.2. Dostępność technologii informacyjnych
	3.3. Funkcje metropolitalne Rzeszowa
	3.4. Funkcje obszarów wiejskich
	3.5. Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji ośrodków subregionalnych
4. Środowisko i energetyka	4.1. Zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich negatywnych skutków
	4.2. Ochrona środowiska
	4.3. Bezpieczeństwo energetyczne i racjonalne wykorzystanie energii

Źródło: *Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*, Samorząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, sierpień 2013.

Szansą dla rozwoju turystyki w województwie podkarpackim może stać się: budowa wysoko standardowych, wielofunkcyjnych kompleksów rekreacyjno-wypoczynkowych i uzdrowiskowych oraz rozwój oferty pakietowych i zintegrowanych produktów turystycznych, a zagrożeniem: wysoka wrażliwość sektora turystycznego na zmiany w koniunkturze gospodarczej oraz sytuacji politycznej (widoczne są już skutki konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w zmniejszeniu liczby turystów napływających z tych krajów) oraz ryzyko niskiego poziomu wsparcia rozwoju turystyki w województwie środkami zewnętrznymi, w tym z Unii Europejskiej.

Kierunkami rozwoju turystyki wskazanymi w *Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020* są:

– rozwój atrakcji turystycznych oraz infrastruktury turystycznej,

- rozwój promocji turystycznej oraz partnerstwa służącego turystyce przyjazdowej do województwa,
- podniesienie konkurencyjności produktów turystycznych w wiodących formach turystyki przyjazdowej do województwa (szlaki tematyczne, obiekty UNESCO itp.).

O ile dwa pierwsze kierunki powinny być realizowane na obszarze całego Podkarpacia, o tyle kierunek trzeci – w ramach OSI, obejmującego południową i środkową część regionu (ryc. 2).



**Ryc. 2. Obszar koncentracji działań na rzecz podnoszenia konkurencyjności produktów turystycznych**

Źródło: jak w tabeli 3.

Turystyka znalazła także swój wyraz w dwóch subregionalnych dokumentach strategicznych opracowanych w nawiązaniu do *Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2020*, tj.: *Programie Strate-*

gicznym Rozwoju Bieszczad (PSRB) oraz Programie Strategicznym „Błękitny San” (PSBS). Pierwszy z nich powstał z inicjatywy Związku Bieszczadzkich Gmin Pogranicza (ZBGP), grupującego 12 jednostek samorządowych oraz przy wsparciu Samorządu Województwa Podkarpackiego.

Bieszczady są obszarem o wybitnych walorach przyrodniczych dla rozwoju turystyki, jednocześnie słabo zaludnionym i relatywnie trudno dostępnym komunikacyjnie<sup>2</sup>, zatem celem głównym PSRB jest *wzrost poziomu i warunków życia mieszkańców poprzez poprawę dostępu do miejsc pracy i usług przy efektywnym wykorzystaniu zasobów endogenicznych i wzmocnieniu funkcjonalnych powiązań zewnętrznych* (Churski 2013: 60). W nawiązaniu do niego sformułowano cztery priorytety, którymi są:

1. Turystyka i rekreacja,
2. Przedsiębiorczość,
3. Kapitał ludzki i społeczny,
4. Infrastruktura służąca poprawie dostępności i ochronie środowiska.

W ramach każdego z priorytetów wskazano kierunki działań, a dla każdego z nich zestawiono – po uwzględnieniu wyników konsultacji społecznych – od kilku do kilkunastu projektów strategicznych. Z punktu widzenia celu artykułu ograniczono się do działań oraz wybranych projektów strategicznych w ramach priorytetu pierwszego, które są zestawione w tabeli 5.

**Tabela 5. Wybrane projekty strategiczne dla poszczególnych działań w ramach priorytetu „Turystyka i rekreacja” Programu Strategicznego Rozwoju Bieszczad**

Projekty strategiczne dla działania
1.1. Koordynacja rozwoju oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inwentaryzacja infrastruktury turystycznej Bieszczad wraz z prowadzeniem badań dotyczących analizy stanu i zmian ruchu turystycznego i jego segmentacji.</li> <li>– Modernizacja obiektów noclegowo-gastronomicznych na terenie Bieszczad Wysokich (schroniska górskie).</li> <li>– Modernizacja i rozbudowa sieci szlaków turystyki kwalifikowanej, w tym: pieszej, rowerowej, motorowej i żeglarskiej, wraz z ich zapleczem infrastrukturalnym, w celu wyeksponowania miejsc i obiektów oraz poprawy dostępności do atrakcji turystycznych.</li> <li>– Rozwój infrastruktury niezbędnej dla edukacji ekologicznej skutkujący wzrostem atrakcyjności Bieszczad dla zorganizowanych grup szkolnych.</li> </ul>

<sup>2</sup> Świadczy o tym likwidacja połączeń kolejowych m.in. na trasie Przemysł – Ustrzyki Dolne.

- Tworzenie infrastruktury do obserwacji astronomicznych w Bieszczadach Południowych.
- Rozwój infrastruktury dla szeroko rozumianej turystyki biznesowej, w tym centrów konferencyjnych, oraz dla turystyki motywacyjnej.
- Bieszczady Bez Barrier – program dostosowywania infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej dla potrzeb osób niepełnosprawnych.
- Uzdrawisko Bieszczady – infrastruktura na rzecz rozwoju funkcji leczniczo-rehabilitacyjnych wykorzystujących złoża wód mineralnych, geotermalnych oraz wartości przyrodniczo-krajobrazowych w tworzeniu produktów turystyki medycznej na terenie gmin ZBGP.
- Zagospodarowanie turystyczne Zalewu Solińskiego oraz wybranych odcinków rzek na potrzeby rozwoju sportów wodnych.
- Budowa i modernizacja infrastruktury na rzecz utworzenia Podkarpackiego Centrum Sportów Zimowych.
- Rozwój infrastruktury do sportów i turystyki powietrznej (miejsca do startów i lądowań szybowców, lotni, paralołtni, itp.).
- Bieszczadzki Mobilny System Informacji Turystycznej – zintegrowany, wielojęzyczny, system zarządzania i promocji produktów turystycznych wykorzystujący narzędzie ICT oraz geolokalizacji.

1.2. Rozwój i zróżnicowanie oferty usług i produktów turystycznych,  
w tym z wykorzystaniem współpracy transgranicznej:

- Kluczowe Produkty Turystyczne Bieszczad – wybór, opracowanie i promocja 10 najważniejszych produktów turystycznych Bieszczad (np. Szlaki atrakcji przyrodniczych, Szlaki atrakcji kulturowych, Agroturystyka ekologiczna, Bieszczadzki Obszar Narciarski, Bieszczadzka Kolej Leśna, Wielka i Mała Obwodnica Bieszczadzka, Zalew Soliński, Uzdrawisko Bieszczady, Ekomuzea, ZOO Parki, Geoparki, Obserwatoria astronomiczne, itp.).
- Opracowanie tematycznych przewodników po trasach turystyki przyrodniczej wykorzystujących infrastrukturę szlaków turystyki kwalifikowanej, w tym przy współpracy międzynarodowej wraz z ich udostępnieniem w ramach Bieszczadzkiego Mobilnego Systemu Informacji Turystycznej (przy wykorzystaniu wytyczonych już szlaków i tras przyrodniczych).
- Opracowanie tematycznych przewodników po trasach turystyki kulturowej wykorzystujących infrastrukturę szlaków turystyki kwalifikowanej, w tym przy współpracy międzynarodowej, wraz z ich udostępnieniem w ramach Bieszczadzkiego Mobilnego Systemu Informacji Turystycznej (przy wykorzystaniu wytyczonych już szlaków kulturowych).
- Rozwój edukacji ekologicznej skutkujący wzrostem atrakcyjności Bieszczad dla zorganizowanych grup szkolnych (przy wykorzystaniu funkcjonujących i planowanych obiektów infrastruktury edukacji ekologicznej).
- Agroturystyka ekologiczna – wsparcie dla rozwoju i koordynacji usług agroturystycznych wraz z tworzeniem szerokiego katalogu usług towarzyszących: hodowla koni, hodowla bydła mlecznego, pszczelarstwo, uprawa ziół, itp.
- Wspieranie inicjatyw w zakresie powstawania tzw. wiosek tematycznych jako działań komplementarnych z Podkarpackim Programem Odnowy Wsi na lata 2011–2016.
- Ekomuzea – wsparcie dla funkcjonowania i tworzenia nowych muzeów rozproszonych opierających się na ekspozycji obiektów przyrodniczych, kulturowych i historycznych w miejscu ich występowania, zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem.
- ZOO Farmy – wsparcie dla tworzenia obiektów turystycznych bazujących na ekspozycji zwierząt, w naturalnym środowisku życia, typowych dla obszaru Bieszczad.
- Geoparki – wsparcie dla tworzenia obiektów opierających się na atrakcyjnych turystycznie stanowiskach geologicznych.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie tworzenia i promocji produktów turystycznych, obejmujący współpracę władz, instytucji ochrony środowiska (parki narodowe i krajobrazowe) oraz podmiotów gospodarczych.</li> </ul>
<p>1.3. Ochrona i promocja obiektów dziedzictwa kulturowego:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renowacja, ochrona i promocja obiektów sakralnych obrządku wschodniego – Szlak Bieszczadzkiej Cerkwi jako część Szlaku Architektury Drewnianej Podkarpacia.</li> <li>- Renowacja, ochrona i promocja obiektów sakralnych obrządku rzymsko-katolickiego – w tym m.in. Szlak Bieszczadzkiej Kapliczek.</li> <li>- Renowacja, ochrona i promocja świeckich obiektów dziedzictwa kulturowego – w tym m.in. Bieszczadzki Szlak Chasydzki, jako część Szlaku Chasydzkiego Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego.</li> <li>- Renowacja, ochrona i promocja cmentarzy wojennych.</li> <li>- Remont i uruchomienie muzeum w domu-świątyni ormiańskiej w Lesku.</li> <li>- Zagospodarowanie turystyczne obiektów związanych z osiągnięciami techniki i przemysłu – skanseny techniki i przemysłu.</li> </ul>
<p>1.4. Rozwój partnerstwa na rzecz zwiększenia ruchu turystycznego oraz jego promocji, zwłaszcza turystyki pobytowej:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Powołanie Bieszczadzkiego Klastra Turystycznego – odpowiedzialnego za zarządzanie rozwojem turystyki i koordynację promocji obszarów ZBGP (w oparciu o funkcjonujący lub nowoutworzony klastrowy turystyczny).</li> <li>- Organizacja imprez i ich koordynacja, poprzez przygotowanie i realizację Bieszczadzkiego Kalendarza Imprez Kulturalno-Sportowo-Rekreacyjnych.</li> <li>- Zintensyfikowanie współpracy z przygranicznymi regionami Słowacji i Ukrainy na rzecz wzrostu i koordynacji promocji ruchu turystycznego.</li> </ul>

Źródło: P. Churski (2013: 62–69).

Z kolei *Program Strategiczny „Błękitny San”* powstał – przy współudziale Samorządu Województwa Podkarpackiego – dla 48 gmin podkarpackich położonych wzdłuż biegu Sanu. Jego zasięg przestrzenny rozciąga się od południowo-wschodniej części województwa (Bieszczady, Pogórze Przemyskie) do północno-zachodnich krańców (Stalowa Wola i okolice). Jest przykładem dużego zróżnicowania, typowego dla województwa podkarpackiego: od atrakcyjnego przyrodniczo-kulturowego obszaru z niewystarczającą infrastrukturą turystyczną po dobrze rozwinięty, ale mało atrakcyjny turystycznie obszar przemysłowy. W ramach *Programu Strategicznego „Błękitny San”* wyróżniono cztery priorytety (Churski, Miszczuk 2013: 73–94):

1. Innowacyjną przedsiębiorczość,
2. Turystykę,
3. Kapitał ludzki i społeczny,
4. Środowisko i energetykę.

Zestawienie działań oraz wybranych projektów strategicznych w ramach priorytetu drugiego zawarte jest w tabeli 6.

**Tabela 6. Wybrane projekty strategiczne dla poszczególnych działań w ramach priorytetu „Turystyka” Programu Strategicznego „Błękitny San”**

Projekty strategiczne dla działania
2.1. Rozwój i dywersyfikacja produktów turystycznych wraz ze zintegrowaną promocją:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Platforma e-Błękitny San – zintegrowany system informacji turystycznej oraz zarządzania infrastrukturą przemysłu turystycznego.</li> <li>– Tworzenie nowych zintegrowanych terytorialnie produktów turystycznych i ich pakietów wykorzystujących walory środowiskowo-krajobrazowe oraz obiekty dziedzictwa kulturowego występujące na obszarze gmin Błękitnego Sanu.</li> <li>– Wsparcie dla rozwoju produktów turystycznych bazujących na infrastrukturze nowych obiektów sportowych, w tym m.in. pól golfowych, tras saneczkarskich, tras narciarskich, hipodromów.</li> <li>– Konsolidacja funkcjonowania sieci punktów informacji turystycznej i poszerzenie funkcjonalności ich usług o możliwości platformy e-Błękitny San.</li> </ul>
2.2. Tworzenie wyspecjalizowanych klastrów turystycznych:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aktywizacja gospodarcza gmin Błękitnego Sanu przy wykorzystaniu wyspecjalizowanych klastrów turystycznych, w tym m.in.:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Klaster Turystyki Wodnej,</li> <li>– Klaster Turystyki Rowerowej,</li> <li>– Klaster Turystyki Kulturowej,</li> <li>– Klaster Turystyki Wellness&amp;Spa,</li> <li>– Klaster Turystyki Górskiej.</li> </ul> </li> <li>– Usieciowienie współpracy Klastrów Turystycznych gmin Błękitnego Sanu z odpowiadającymi im inicjatywami klastrowymi w innych regionach Polski i Unii Europejskiej wraz ze zintegrowaną promocją.</li> </ul>
2.3. Skoordynowany rozwój zagospodarowania oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zagospodarowanie brzegów rzeki San z uwzględnieniem infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej – Przedsięwzięcie Priorytetowe o Kluczowym Znaczeniu dla Rozwoju Województwa Podkarpackiego.</li> <li>– Modernizacja i uzupełnienie infrastruktury turystycznej gmin Błękitnego Sanu, zgodnie ze zidentyfikowanymi deficytami.</li> <li>– Modernizacja i rozbudowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zwiększającej atrakcyjność turystyczną oraz poprawiającej poziom i warunki życia mieszkańców.</li> <li>– Zintegrowany system zarządzania infrastrukturą turystyczną – jedna z funkcjonalności Platformy e-Błękitny San.</li> </ul>
2.4. Rewitalizacja, ochrona oraz promocja obiektów dziedzictwa kulturowego:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ochrona obiektów dziedzictwa kulturowego na obszarze miast i gmin Błękitnego Sanu.</li> <li>– Rewitalizacja zespołów zabytkowych na obszarze miast i gmin Błękitnego Sanu dostosowująca ich funkcje do aktualnych potrzeb społeczności lokalnych.</li> <li>– Modernizacja oraz rozbudowa sieci obiektów muzealnych wraz z poszerzeniem ich zakresu działalności popularyzatorskiej.</li> <li>– Promocja obiektów dziedzictwa kulturowego gmin Błękitnego Sanu jako atrakcji stanowiących podstawę tworzenia produktów turystycznych, przy wykorzystaniu istniejących i nowoutworzonych kulturowych szlaków turystycznych.</li> </ul>

Źródło: P. Churski, A. Miszczuk (2013: 75–77).



Oba programy strategiczne rozwoju: Bieszczad i Błękitnego Sanu zachowują względem siebie spójność, zawierają wiele konkretnych propozycji projektów strategicznych w każdym z działań, stanowiąc niewątpliwie uszczegółowienie *Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*.

Ostatnim analizowanym dokumentem jest *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 na rzecz inteligentnej specjalizacji*, z której wynika, że w województwie podkarpackim są dwie wiodące inteligentne specjalizacje, tj. lotnictwo i kosmonautyka oraz jakość życia, a także jedna wspomagająca – informacja i telekomunikacja. Pierwsza wiodąca specjalizacja nie budzi żadnych zastrzeżeń ze względu na działalność unikatowego w skali kraju klastra „Dolina Lotnicza”. Podobnie jest ze specjalizacją wspomagającą, jako że sektor ICT rozwija się na Podkarpaciu m.in. dzięki działalności jednego z krajowych liderów w tej dziedzinie – firmy Asseco. Najwięcej kontrowersji budzi natomiast druga wiodąca specjalizacja. Jakość życia jest raczej efektem funkcjonowania specjalizacji regionalnych niż samą specjalizacją. Na tę dość hybrydową kategorię składają się – zgodnie z *Regionalną Strategią Innowacji* – cztery obszary:

- 1) produkcja i przetwórstwo żywności najwyższej jakości biologicznej i zdrowotnej, ekologiczne i zrównoważone rolnictwo oraz przetwórstwo, produkty regionalne i tradycyjne,
- 2) zrównoważona i odpowiedzialna turystykę, zdrowie i dobrostan (kliniki, sanatoria, domy seniora, centra rekreacyjno-wypoczynkowe, zakłady odnowy biologicznej, centra dietetyczne),
- 3) eko-technologie: odnawialne źródła energii,
- 4) energooszczędne i inteligentne budownictwo.

W takim ujęciu nie bardzo uwidacznia się specyfika tej specjalizacji w województwie podkarpackim. Można dostrzec jej podobieństwo do specjalizacji w innych województwach, np. lubelskim, a ponadto poszczególne komponenty na nią się składające mogą stanowić jedynie co najwyżej specjalizacje lokalne. Dziwi w związku z tym brak wyeksponowania turystyki jako wiodącej lub uzupełniającej (ewentualnie potencjalnej) specjalizacji regionalnej, budowanej w oparciu o potencjał południowej, karpackiej części województwa.

## Zakończenie

Zaprezentowane rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, w różny sposób potraktowano turystykę w strategiach rozwoju województw: lubelskiego i podkarpackiego na lata

2014–2020. W przypadku pierwszego z nich stanowi ona z jednej strony element szeroko rozumianej integracji regionu, zwłaszcza w oparciu o dziedzictwo wielokulturowości, a z drugiej traktowana jest jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich, przy jednocześnie zbyt małym jej powiązaniu z rozwojem miast (Lublin, Kazimierz Dolny, Nałęczów, Zamość), a także dość dużym rozproszeniem działań. Z kolei w przypadku województwa podkarpackiego turystykę potraktowano w sposób kompleksowy jako dziedzinę konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. W obu przypadkach zastosowano podejście „produktowe” na dość ogólnym poziomie rozważań, wskazując jednocześnie przestrzenny zasięg koncentracji działań w zakresie rozwoju turystyki, wyznaczając obszary strategicznej interwencji.

Po drugie, wspomniane obie strategie stały się impulsem do powstania kolejnych dokumentów strategicznych dotyczących m.in. turystyki. W województwie lubelskim była to *Strategia współpracy transgranicznej*, w której uznano, że jedną z ważniejszych płaszczyzn tej współpracy z obwodami: lwowskim i wołyńskim na Ukrainie oraz brzeskim na Białorusi jest środowisko naturalne, kultura i turystyka. W dokumencie tym podkreśla się konieczność tworzenia transgranicznych produktów turystycznych, jednak na liście zgłoszonych projektów rekomendowanych znajdują się jedynie trzy projekty dotyczące tego typu produktów. Z kolei w województwie podkarpackim we współpracy z gminami i powiatami oraz ich związkami przygotowano programy strategiczne dla Bieszczad oraz obszaru tzw. Błękitnego Sanu, w których turystyka odgrywa priorytetową rolę, a co za tym idzie, przygotowano odpowiednio: kilkadziesiąt oraz kilkanaście w miarę konkretnych projektów strategicznych dotyczących produktów turystycznych zlokalizowanych na tych obszarach.

Po trzecie, o ile nowe podejście „produktowe” dostrzegane jest w obecnych edycjach strategii rozwoju województw, o tyle turystyki nie traktuje się jako sfery działań innowacyjnych, o czym z kolei świadczą regionalne strategie innowacji. W przypadku województwa lubelskiego nie wspomina się w tym dokumencie o turystyce w jakimkolwiek kontekście, natomiast w województwie podkarpackim zakamuflowano ją w specjalizacji o dziwnie brzmiącej nazwie: „jakość życia”. Wydaje się, że szczególnie w województwie podkarpackim widoczny jest brak spójności w sposobie potraktowania turystyki w *Strategii Rozwoju Województwa* i *Regionalnej Strategii Innowacji*.

Po czwarte, z chwilą wejścia Polski do UE wiele działań podejmowanych przez samorząd w zakresie turystyki było finansowanych ze środków UE. Potwierdzają to m.in. badania A. Panasiuka (2014). W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 brak jest jednak środ-

ków finansowych w sposób bezpośredni przeznaczonych na turystykę. Są natomiast możliwości finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego oraz poprawy dostępności komunikacyjnej zawarte m.in. w PO Infrastruktura i Środowisko, PO Polski Wschodniej czy regionalnych programach operacyjnych. Jednocześnie mamy do czynienia z ewolucją polityki turystycznej UE, w ramach której turystyka opiera się na konkurencyjnych przedsiębiorstwach turystycznych (i to one powinny być głównymi beneficjentami środków UE), Zawistowska, Dębski, Górską-Warsewicz 2014: 36–47). Rolą władz publicznych jest natomiast tworzenie korzystnego klimatu dla przedsiębiorczości turystycznej. Może on przybierać m.in. formę zachęt do tworzenia klastrów turystycznych oraz w uzasadnionych przypadkach wykorzystywania – od wielu lat jedynie potencjalnego w Polsce – instrumentu współpracy, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne.

## Bibliografia

- Balińska A., Sieczko A., Zawadka J. 2014, *Turystyka. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa.
- Churski P. 2013, *Program Strategicznego Rozwoju Bieszczad (projekt)*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów.
- Churski P., Miszczyk A. 2013, *Program Strategiczny Błękitny San (projekt)*, Rzeszów.
- Klasik A. 2006, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny – wprowadzenie* [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, red. A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice, s. 15–58.
- Kozak M.W. 2009, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Miszczyk A. 2013, *Nowe podejście do regionalnego planowania strategicznego (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 307, s. 408–419.
- Nessel K. 2014, *Warunki sukcesu przedsiębiorstwa turystycznego w dobie globalizacji* [w:] *Innowacje w turystyce. Regionalna przestrzeń współpracy w makroregionie południowym Polski*, red. M. Bednarczyk, M. Najda-Janoszka, CeDeWu, Warszawa, s. 13–27.
- Panasiuk A. 2014, *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa.
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, październik 2014.
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Samorząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, maj 2015.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin, czerwiec 2013.

*Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*, Samorząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, sierpień 2013.

*Strategia współpracy transgranicznej Województwa Lubelskiego, Obwodu Wołyńskiego, Obwodu Lwowskiego i Obwodu Brzeskiego na lata 2014–2020*, Lublin, kwiecień 2014.

*Turystyka w 2015 roku 2016*, „Informacje i Opracowania Statystyczne”, GUS-Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa.

Zawistowska H., Dębski M., Górska-Warsewicz H. 2014, *Polityka turystyczna – powstanie – rozwój – główne obszary*, PWE, Warszawa.

Magdalena Miszczuk\*

## POLITYKA W ZAKRESIE PODATKÓW SAMORZĄDOWYCH W LATACH 1991–2016

### STATE POLICY IN THE FIELD OF LOCAL TAXES IN THE YEARS 1991–2016

#### Summary

The establishment of local governments in 1990 was accompanied by a separation of taxes for municipalities from public revenues. Local taxes are fiscally inefficient due to their specific construction, which triggers a question whether state tax policy does not marginalise them. The article refers to the introduced changes, as well as to the consequences of a chosen tax structure. In order to answer the aforementioned question, an analysis of regulations devoted to reforms in the system of local taxation, and of the extensive data of figures for years 1991–2016 has been conducted. The research does not unambiguously confirm the thesis that the state policy marginalises local taxes.

**Key words:** local taxes, municipality, state policy

#### Wstęp

Podział zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową pociąga za sobą konieczność podziału danin, w tym przede wszystkim podatków. Ma to swoje następstwo w konieczności zbudowania odpowiedniego systemu podatkowego. System podatkowy w Polsce przechodził znaczące przeobrażenia. Wynikało to z jednej strony z potrzeby dostosowania podatków do wprowadzanej gospodarki rynkowej, z drugiej zaś z harmonizacji z krajami Unii Europejskiej. Pojawiła się też potrzeba zasilenia w podatki powołanego samorządu terytorialnego. Stąd też wyraźnie wyodrębnione są w systemie podatkowym podatki centralne i lokalne (*Współczesne...* 2015: 160), tj. te zasilające budżet państwa i te wpływające do budżetów gmin (inne szczeble samorządu terytorialnego nie mają własnych podatków). Są to: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek

---

\* Katedra Finansów i Rachunkowości Politechniki Lubelskiej, ul. Nadbystrzycka 38D, 20-618 Lublin

tek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn oraz karta podatkowa.

System podatków lokalnych ulegał zmianom w ciągu przeszło 25 lat. Jednak nie były to zmiany radykalne. Ze względu na konstrukcję opartą na stawkach kwotowych podstawowych podatków lokalnych system ten podlegał ciągłej krytyce (Sachs, Nielepkowicz 2016: 21). Jednocześnie społeczeństwo dosyć wysoko obciążone podatkami państwowymi nie dawało przyzwolenia na zmiany w podatkach lokalnych, szczególnie w podatku od nieruchomości. Utrzymywanie mało wydajnego fiskalnie systemu podatków lokalnych rodzi więc pytanie, czy dodatkowo nie były one marginalizowane (tj. wpływy z tych podatków nie zmniejszały się) poprzez politykę państwa w zakresie zmian w ustawach i czy tej marginalizacji nie sprzyjała też przestarzała konstrukcja podatków. Celem opracowania jest zatem ocena polityki państwa w zakresie podatków lokalnych w latach 1991–2016. Na początku badania postawiono następującą hipotezę badawczą: polityka państwa prowadzi do coraz większej marginalizacji podatków lokalnych.

Tak sformułowany cel pracy i hipoteza badawcza determinują zawartość opracowania. W pierwszej części zawarto przegląd ustaw regulujących podatki lokalne pod kątem ich zmian na przestrzeni lat 1991–2016. Następnie w dalszej części pracy analizowane były stawki i ceny (kwintał żyta i metr sześcienny drewna) w podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym. Szczegółowym celem było sprawdzenie, czy te istotne elementy podatku pozwalały na niezakłócony wzrost wpływów. Pomocne dla tej analizy były wskaźniki inflacji. Nie ujęto tutaj podatku od środków transportowych z uwagi na jego radykalną zmianę w 1998 r., co czyni porównanie w czasie niemożliwym. Trzecia część zawiera z kolei analizę wpływów z podatków lokalnych w odniesieniu do dochodów podatkowych całego państwa oraz do PKB. W czwartej części pracy dokonano porównania wpływów z podatków lokalnych w stosunku do PKB w Polsce i w innych krajach europejskich. Ze względu na dostępność danych analiza ta została ograniczona do lat 2003–2014.

### **Kształtowanie systemu podatków lokalnych w Polsce w latach 1991–2016**

Nowo powstały w 1990 r. samorząd terytorialny w Polsce został wyposażony w dochody umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań. Zgodnie z przepisami (Ustawa o dochodach gmin..., art. 1) do dochodów podatkowych gmin zaliczono: podatek rolny, od nieruchomości, drogowy (od 1992 r. zmieniono nazwę na podatek od środków transportowych), od

spadków i darowizn, kartę podatkową i podatek od posiadania psów. Przepisy te wprawdzie określały dochody gmin tylko dla roku 1991, ale kolejne nowelizacje przedłużały je na dalsze lata 1992–1993, włączając do grupy podatków lokalnych w 1992 r. podatek leśny (Ustawa o zmianie ustawy o dochodach gmin..., art. 1; Ustawa o lasach, rozdział 9). Od roku 1994 zaczęła obowiązywać ustawa o finansowaniu gmin, zastępując poprzednią nowelizowaną, jednak w zakresie podatków lokalnych nie wprowadzała zmian. Nadal samorząd gminny miał do dyspozycji siedem podatków o charakterze lokalnym (Ustawa o finansowaniu gmin, art. 4).

Znacząca zmiana dotycząca podatków lokalnych miała miejsce w 1998 r. Od tego roku bowiem nastąpiła częściowa likwidacja podatku od środków transportowych (Ustawa o finansowaniu dróg publicznych, art. 7). Podatkiem od środków transportowych objęto tylko samochody ciężarowe o ładowności od 2 ton, ciągniki siodłowe i balastowe, przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton oraz autobusy. Wprawdzie ustawodawca wprowadził jednocześnie przepisy, które miały rekompensować gminom ubytki dochodów z tego tytułu, to jednak środki te straciły charakter podatkowy a stały się częścią transferów z budżetu państwa wpływających do gmin w postaci subwencji drogowej. Następną zmianą w podatku od środków transportowych wprowadzona została w 2001 r. (Ustawa o zmianie ustawy... o postępowaniu egzekucyjnym... o podatkach i opłatach... art. 8). Zawęziła ona przedmiot podatku, podwyższając ładowność samochodów ciężarowych oraz ciągników siodłowych i balastowych od 3,5 tony (od 2008 r. wyłączone zostały samochody ciężarowe o ładowności równej 3,5 tony), a przyczep i naczep od 7 ton. Opodatkowanie autobusów pozostało bez zmian. Jednocześnie wprowadzono minimalne stawki na pojazdy o ładowności powyżej 12 ton, dyscyplinujące gminy w zakresie zbyt obniżania stawek. Nowe rozwiązania jednak nie wpłynęły na zmniejszenie się wpływów z tego podatku. Dalsza zmiana w podatku od środków transportowym nastąpiła w 2002 r., gdy wprowadzono ulgę w podatku od środków transportowych z tytułu wykorzystywania pojazdów w transporcie kombinowanym (Ustawa o transporcie... art. 100). Tak określony podatek od środków transportowych w swojej konstrukcji w zasadzie pozostał bez zmian do 2016 r.

W 1999 r. ustawę o finansowaniu gmin zastąpiła ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach... w latach 1999 i 2000, art. 4). Jednak nie zmieniła nic w zakresie źródeł podatków zasilających gminy. Dopiero w 2001 r. zmiana tej ustawy wprowadziła podatek od czynności cywilnoprawnych do grupy podatków zasilających budżety gmin. Nie było to jednak nowym źródłem dochodów gmin, gdyż podatek od czynności cywilnoprawnych wynikał z podzielenia opłaty skarbowej (ta jej część, która miała charakter podatkowy, stała się nowym

podatkiem). W tym podatku ustawodawca również wprowadzał zmiany. Zwiększającą wpływ z tego podatku była zmiana wprowadzona w 2004 r., która zmieniała stawkę opodatkowania od umowy spółki. Regresywną skalę obciążającą dużo mniejszą stawką (0,1%) wyższe wartościowo wkłady zastąpiono skalą proporcjonalną, jednakowo obciążającą wszystkie wnoszone walory do spółki według stawki w wysokości 0,5% (Ustawa o zmianie ustawy o podatku od czynności... art. 1 pkt 5).

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uchwalona w 2003 r. (Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4) nie wprowadza żadnych zmian w zakresie liczby podatków lokalnych zasilających gminę. Nadal do budżetów gminnych wpływał podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, karta podatkowa, od czynności cywilnoprawnych oraz od spadków i darowizn, a także od posiadania psów. Ten ostatni jednak w 2007 r. został zniesiony. W miejsce tego podatku wprowadzono opłatę od posiadania psów, którą gminy mogą, ale nie muszą uchwalać. Zmiana to miała racjonalizować system podatkowy samorządu terytorialnego. Pobór podatku od posiadania psów był bowiem stosunkowo drogi w porównaniu do wpływów. W 2007 r. weszła też w życie istotna zmiana w podatku od spadków i darowizn. Zgodnie z nowymi uregulowaniami osoby najbliższe mogą, bez konieczności zapłaty podatku, dziedziczyć lub w drodze darowizny wejść w posiadanie rzeczy, praw majątkowych i środków pieniężnych (Ustawa o zmianie ustawy o podatku od spadków..., art. 1, pkt 4). Te przepisy i również wcześniejsze zmieniające ulgę mieszkaniową w tym podatku znacznie ograniczyły wpływy do budżetu gminnego z tytułu podatku od spadków i darowizn.

Szczególnym dochodem podatkowym gminy (choć o niewielkim znaczeniu fiskalnym) jest karta podatkowa obciążająca osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Skierowana jest ona do tych osób, które prowadzą działalność na mniejszą skalę, głównie o charakterze rzemieślniczym. Konkurencyjnymi do niej formami obciążeń podatkiem dochodowym są ryczałt ewidencjonowany, podatek dochodowy płacony według skali progresywnej oraz podatek liniowy (19%). Marginalizacja karty podatkowej wynika ze zmian w pozostałych formach opodatkowania dochodu, a w szczególności wzrostu atrakcyjności stawek innych form w stosunku do karty. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na rozszerzenie zakresu ryczałtu ewidencjonowanego na wolne zawody czy wprowadzenie liniowego podatku od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym..., Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Samorząd gminny w Polsce, jak wcześniej już wspomniano, pobiera podatki obciążające nieruchomości i grunty. Najważniejszym z nich jest



podatek od nieruchomości, który nie tylko w Polsce odgrywa dużą rolę jako podatek lokalny. Niewątpliwym walorem tego podatku jest to, że łatwo określić jednostkę samorządową, która ma pobrać ten podatek. Poza tym relatywnie równomiernie na terytorium kraju rozłożona jest baza tego podatku (Swianiewicz 2011: 58), w związku z tym najlepiej nadaje się jako podatek lokalny zasilający gminy. Obok niego funkcjonują jeszcze dwa podatki: rolny i leśny, które obciążają grunty zajęte pod działalność rolniczą i leśną.

Przepisy podatku od nieruchomości, najważniejszego podatku lokalnego, w zasadzie nie podlegały ważniejszym zmianom. Przykładowo jednak można wskazać te, które związane są z ustawowym zmniejszeniem stawek dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu materiałem siewnym, udzielania świadczeń zdrowotnych czy dla organizacji pożytku publicznego. Pewne zmiany dotyczyły też rozszerzania zwolnień, na przykład dla budynków na terenie rodzinnych ogródków działkowych czy zniesienia 50% ograniczenia w obniżaniu maksymalnych stawek (Felis 2012: 210). Innym natomiast problemem jest nowa interpretacja przepisów podatkowych wyłączających z opodatkowania podatkiem od nieruchomości wyrobiska górnicze. Skutkiem takiej interpretacji jest znaczne uszczuplenie dochodów z tego podatku w gminach, na których terenie są kopalnie (*Górnice gminy...*). Warto dodać jednak, że wydajność fiskalna tego podatku (choć największa spośród wszystkich lokalnych) jest stosunkowo ograniczona ze względu na konstrukcję podatku. Za podstawę bowiem przyjmuje się (z wyjątkiem budowli) powierzchnię. Stawki kwotowe (niezbyt wysokie dla niektórych przedmiotów) przyporządkowane do różnego rodzaju nieruchomości co roku są ogłaszane i zmieniane. W dalszej części opracowania zostaną one poddane analizie.

Podatki rolny i leśny do 2002 r. miały podobną konstrukcję. W kalkulacji zobowiązania podatkowego bowiem wykorzystywane były specyficzne tabele przeliczników hektarów rzeczywistych na przeliczeniowe. W podatku leśnym jednak odstąpiono od takiej kalkulacji po 2002 r. Zrezygnowano również z dualnego systemu obciążeń podatkiem leśnym lasów z planem urządzenia i bez takiego planu. Ten drugi zdecydowanie niżej obciążał posiadaczy lasów, gdyż hektar rzeczywisty lasu obciążany był stawką 0,3 q żyta (Felis 2012: 208). Podstawa opodatkowania podatkiem leśnym określona jest zatem od 2003 r. jako powierzchnia lasów wyrażonych w hektarach rzeczywistych. Do obliczania podatku rolnego i leśnego wykorzystywana jest odpowiednio średnia cena kwintala żyta i średnia cena 1 metra sześciennego drewna. Skutkiem tego mogą występować i pojawiają się duże wahania stawek stosowanych dla ich kalkulacji

(choć gminy mogą niwelować wahania stawek, obniżając ceny na swoim terenie). Prawie dwukrotna zwyżka ceny *q* żyta w 2012 r. spowodowała korektę jej ustalania. Od 2014 r. dla kalkulacji podatku rolnego przyjęto średnią cenę za 11 ostatnich kwartałów zamiast poprzednich 3. Zmiany tych cen i cen drewna przedstawione są w dalszej części artykułu. Obok zmian w zakresie stawek w podatku rolnym wprowadzono zwolnienia, które zmniejszały wpływy z tego podatku. Poza tym od 1 stycznia 2003 r. wprowadzono opodatkowanie podatkiem rolnym gruntów rolnych niebędących gospodarstwem rolnym. Wprawdzie opodatkowano je dwukrotnie wyższą stawką niż w przypadku gospodarstw rolnych, ale wyłączono z podatku od nieruchomości, co wiązało się z o wiele mniejszymi wpływami do budżetu gminy (Felis: 204–205).

### **Ocena stawek podatku od nieruchomości i cen w kalkulacji podatku rolnego i leśnego**

Konstrukcja podatków obciążających budynki i grunty oparta jest na stawkach kwotowych odnoszących się do powierzchni (w przypadku budynków do powierzchni użytkowej) opodatkowywanych przedmiotów. Tylko w opodatkowaniu budowli za podstawę przyjmuje się ich wartość, a stawka określona jest procentowo (w wysokości 2%). Stawki podatku od nieruchomości (w stosunku rocznym) z tytułu budynków mieszkalnych i gruntów zajętych pod działalność gospodarczą nie przekraczają w całym badanym okresie kwotowo 1 zł/m<sup>2</sup>. Natomiast w przypadku budynków związanych z działalnością gospodarczą stawka jest znacząca (od 2010 r. przekraczająca 20 zł za m<sup>2</sup> powierzchni). Jeszcze mniej wydajne fiskalnie w przeliczeniu na metr kwadratowy są podatki rolne i leśny. Stawka tego pierwszego (kalkulowana jako równowartość pieniężna 2,5 *q* żyta za 1 ha przeliczeniowy obciążonego gruntu) w przeliczeniu na metr kwadratowy w 2016 r. wynosi 0,0134 zł, a po uwzględnieniu największego przelicznika (dla gruntów ornych klasy I i gmin zaliczonych do I okręgu podatkowego) 0,0262 zł/m<sup>2</sup>. W podatku leśnym (obliczanym jako równowartość 0,220 ceny m<sup>3</sup> drewna za 1 ha lasu) stawka za metr kwadratowy powierzchni lasu jest w 2016 r. jeszcze niższa, stanowiąc ułamkową część grosza (0,0042 zł/m<sup>2</sup>). W celu weryfikacji hipotezy o postępującej marginalizacji podatków lokalnych prześledzone zostały poniżej stawki w podatku od nieruchomości (ograniczone do stawek od budynków i gruntów związanych z działalnością gospodarczą oraz od budynków mieszkalnych) i ceny kwintala żyta oraz metra sześciennego drewna odpowiednio w podatku rolnym i leśnym na przestrzeni lat 1990–2016. Ilustrują to tabele 1–3.

Tabela 1. Wybrane stawki podatku od nieruchomości w latach 1991–2016

Rok	Stawki podatku od nieruchomości:						Wskaźnik inflacji (rok poprzedni = 100,0)
	Budynki związane z działalnością gospodarczą		Budynki mieszkalne		Grunty związane z działalnością gospodarczą		
	Ceny bieżące (w zł)	Dynamika (rok poprzedni = 100,0)	Ceny bieżące (w zł)	Dynamika (rok poprzedni = 100,0)	Ceny bieżące (w zł)	Dynamika (rok poprzedni = 100,0)	
1991	1,50 (15000)*	–	0,04 (400)*	–	0,05 (500)*	–	–
1992	2,60 (26000)*	173,3	0,069 (690)*	172,5	0,086 (860)*	172,0	143,0
1993	3,692 (36920)*	142,0	0,0979 (979)*	141,9	0,1221 (1221)*	142,0	135,3
1994	5,0211 (50211)*	136,0	0,1313 (1313)*	134,1	0,1660 (1660)*	136,0	132,2
1995	6,63	132,0	0,18	137,1	0,22	132,5	127,8
1996	8,61	129,9	0,23	127,8	0,28	127,3	119,9
1997	10,34	120,1	0,28	121,7	0,34	121,4	114,9
1998	11,95	115,6	0,33	117,9	0,40	117,6	111,8
1999	13,47	112,7	0,38	115,2	0,46	115,0	107,3
2000	14,36	106,6	0,41	107,9	0,50	108,7	110,1
2001	15,86	110,4	0,46	112,2	0,56	112,0	105,5
2002	16,83	106,1	0,49	106,5	0,60	107,1	101,9
2003	17,31	102,9	0,51	104,1	0,62	103,3	100,8
2004	17,42	100,6	0,52	102,0	0,63	101,6	103,5
2005	17,98	103,2	0,54	103,8	0,63	100,0	102,1
2006	18,43	102,5	0,56	103,7	0,68	107,9	101,0
2007	18,60	100,9	0,57	101,8	0,69	101,5	102,5
2008	19,01	102,2	0,59	103,5	0,71	102,9	104,2
2009	19,81	104,2	0,62	105,1	0,74	104,2	103,5
2010	20,51	103,5	0,65	104,8	0,77	104,1	102,6
2011	21,05	102,6	0,67	103,1	0,80	103,9	104,3
2012	21,94	104,2	0,70	104,5	0,84	105,0	103,7
2013	22,82	104,0	0,73	104,3	0,88	104,8	100,9
2014	23,03	100,9	0,74	101,4	0,89	101,1	100,0
2015	23,13	100,4	0,75	101,4	0,90	101,1	99,1
2016	22,86	98,8	0,75	100,0	0,89	98,9	–

\* w nawiasie kwota przed denominacją.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń i obwieszczeń Ministra Finansów oraz danych GUS

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości uzależnia wzrost stawek w tym podatku od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przy podnoszeniu stawek brane są pod uwagę jednak ceny z pierwszego półrocza roku, w którym są stawki podwyższone do cen (też z pierwszego półrocza) roku poprzedniego. W związku z tym niekoniecznie zmiany stawek będą powiązane z rzeczywistym wskaźnikiem inflacji. Tabela 1 ilustruje zmiany w niektórych stawkach podatku od nieruchomości.

Stawki w podatku od nieruchomości wykazują stałą tendencję wzrostową prawie w całym badanym okresie. Wyjątkiem jest rok 2016. Na skutek zjawisk deflacyjnych po raz pierwszy stawki się zmniejszyły. Jednocześnie warto dodać, że spadek jest niewielki.

Analiza maksymalnych stawek w kontekście zmian wskaźnika inflacji w okresie objętym badaniem nie potwierdza postawionej hipotezy. W latach 1991–2015 przeważała sytuacja, w której wzrostowi stawek odpowiadał mniejszy wzrost cen. Tylko dla pięciu lat było odwrotnie. Dotyczyło to lat 2000, 2004, 2007–2008 i 2011. Trudno wyjaśnić te zjawiska, ale warto zwrócić uwagę, że te lata poprzedzały okres spadku dynamiki PKB (Miszczuk 2014: 137–139).

**Tabela 2. Średnia cena skupu 1 q żyta dla potrzeb podatku rolnego w latach 1990–2016**

Rok	Średnia cena skupu 1 q żyta			
	w cenach bieżących (w zł)	dynamika w cenach bieżących (rok poprzedni = 100)	w cenach stałych z 1990 r. (w zł)	dynamika w cenach stałych (rok poprzedni = 100)
1	2	3	4	5
1990	4,29*	–	4,29	–
1991	5,75*	134,0	3,38	78,8
1992	5,69*	99,0	2,34	69,2
1993	18,51*	325,3	5,62	240,2
1994	17,80*	96,2	4,09	72,8
1995	21,36*	120,0	3,84	93,9
1996	23,86	111,7	3,57	93,0
1997	34,88	146,2	4,55	127,5
1998	37,65	107,9	4,39	96,5
1999	33,14	88,0	3,60	82,0
2000	29,11	87,8	2,87	79,7
2001	35,82	123,1	3,35	116,7
2002	37,19	103,8	3,42	102,1
2003	33,45	89,9	3,05	89,2

1	2	3	4	5
2004	34,57	103,3	3,04	99,7
2005	37,67	109,0	3,25	106,9
2006	27,88	74,0	2,38	73,2
2007	35,52	127,4	2,96	124,4
2008	58,29	164,1	4,66	157,4
2009	55,80	95,7	4,31	92,5
2010	34,10	61,1	2,57	59,6
2011	37,64	110,4	2,72	105,8
2012	74,18	197,1	5,16	189,7
2013	75,86	102,3	5,23	101,4
2014	69,28	91,3	4,78	91,4
2015	61,37	88,6	4,27	89,3
2016	53,75	87,6	–	–

\* dla lat 1990–1995 podawano dla każdego półrocza oddzielną cenę skupu żyta; w tabeli przyjęto przeciętną wielkość dla danego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Prezesa GUS.

Inaczej przedstawia się cena skupu żyta, od której zależy stawka w podatku rolnym. Tabela 2 przedstawia kształtowanie się cen kwintala żyta w badanym okresie. W ciągu 27 lat cena wykazywała duże wahania: 11 razy spadła w stosunku do roku poprzedniego, 15 razy z kolei wzrosła. Spektakularny wzrost, przeszło trzykrotny, miał miejsce w 1993 r. Największy spadek (prawie dwukrotny) zanotowano natomiast w 2010 r. Te wahania cenowe nie sprzyjają temu, żeby wpływy z podatku rolnego były stabilnym źródłem dochodowym gmin, stąd też przyjęcie średniej ceny kwintala żyta z 11 kwartałów w miejsce 3 (o czym wcześniej już wspomniano). Potwierdza to również analiza cen stałych kwintala żyta. Wprawdzie cena w 2015 r. (4,27) jest bliska tej z 1990 r. (4,29) to jednak w okresie 1990–2015 kształtowały się one różnie, stanowiąc niekiedy połowę ceny z 1993 lub 2013 r. Analizując ceny kwintala żyta, trudno jest stwierdzić, czy następuje marginalizacja wpływów z podatku rolnego, chociaż były lata, w których cena (w bieżących i stałych) była relatywnie niska.

Analiza cen kwintala żyta wykorzystywanych do kalkulacji podatku rolnego nasuwa pewną wątpliwość: czy to właśnie żyto i jego cena powinny być brane pod uwagę w obliczaniu podatku, jeśli zostawić przestarzałą konstrukcję podatku. Z danych GUS (*Użytkowanie...*, s. 44 i 47) wynika relatywnie małe znaczenie żyta w zasiewach zbóż (pszenica 31,2%, pszenżyto 17,4%, mieszanki zbożowe 11,8%, żyto 11,8%, jęczmień 10,8%, kukurydza na ziarno 9,1%, owies 6,4%, gryka 0,8%, proso 0,5%, pozostałe zboża 0,1%), które z kolei stanowią 71,8% całości zasiewów. Tym bardziej, że średnie ceny pszenicy w latach 1991–2016 nie

wahały się tak bardzo jak żyta (największy wzrost ceny miał miejsce w 1992 r. – nieco ponad dwukrotny) a po roku 1995 w zasadzie ustabilizowały się na poziomie 40–70 zł (z wyjątkami w latach 2011–2012 i 2014). Ponadto aktualna cena pszenicy znacząco nie odbiega od cen żyta (w latach 2015–2016 wynosiła odpowiednio 69,90 i 68,00 zł).

**Tabela 3. Średnia cena 1 m<sup>3</sup> drewna dla potrzeb podatku leśnego w latach 1992–2016**

Rok	Średnia cena 1 m <sup>3</sup> drewna			
	w cenach bieżących (w zł)	dynamika w cenach bieżących (rok poprzedni = 100)	w cenach stałych z 1992 r.	dynamika w cenach stałych (rok poprzedni = 100)
1992	43,36*	–	43,36	–
1993	53,39*	123,1	39,46	91,0
1994	61,71*	115,6	34,57	87,6
1995	119,65*	193,9	52,45	151,7
1996	151,48	126,6	55,39	105,6
1997	157,80	104,2	50,22	90,7
1998	162,41	102,9	46,23	92,1
1999	128,97	79,4	34,22	74,0
2000	123,63	95,9	29,79	87,1
2001	127,96	103,5	29,23	98,1
2002	126,07	98,5	28,25	96,6
2003	111,21	88,2	24,73	87,5
2004	107,70	96,8	23,14	93,6
2005	120,40	111,8	25,34	109,5
2006	131,35	109,1	27,36	108,0
2007	133,70	101,8	27,17	99,3
2008	147,28	110,2	28,66	105,5
2009	152,53	103,6	28,67	100,3
2010	136,54	89,5	25,01	87,2
2011	154,65	113,3	27,18	108,7
2012	186,68	120,7	31,64	116,4
2013	186,42	99,9	31,28	98,9
2014	171,05	91,8	28,70	91,8
2015	188,85	110,4	32,01	111,5
2016	191,77	101,5	–	–

\* dla lat 1992–1995 podawano dla każdego półrocza oddzielną cenę drewna; w tabeli przyjęto przeciętną wielkość dla danego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Prezesa GUS.

W podatku leśnym natomiast cena drewna wykazywała raczej tendencje malejące, co potwierdzałoby postawioną na wstępie hipotezę. Ilustruje to tabela 3. Wprawdzie ceny bieżące przejawiały w pewnym stopniu tendencje wzrostowe, to jednak analiza cen stałych wskazuje na zmniejszenie się cen po roku 1999. Trudno jest jednak ocenić wpływy z podatku leśnego, gdyż statystyka państwowa nie ujmuje dochodów z tego podatku.

### Podatki lokalne na tle dochodów podatkowych oraz PKB

Podatki lokalne w Polsce, jak wcześniej już wspomniano, są dochodem jedynie gmin i miast na prawach powiatu. Powiat nie ma własnych dochodów podatkowych, nie występują też podatki regionalne zasilające województwa samorządowe. Obok podatków lokalnych jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli gromadzą dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych budżetu państwa. Z punktu widzenia jednak władztwa podatkowego istotne są podatki lokalne, które gmina może w pewnym zakresie regulować. Obok oceny zmian regulacji tych podatków i stawek podatkowych warto prześledzić, jak kształtowały się wpływy z tych podatków w badanym okresie. Uzupełnieniem tego jest też odniesienie ich do dochodów podatkowych całego państwa i do PKB. Ilustruje to tabela 4. W analizie nie uwzględniono udziału podatków lokalnych w dochodach gmin. Nie byłoby to celowe, ponieważ rozszerzanie zadań gmin związane ze wzrostem dotacji celowych czy możliwość absorpcji środków unijnych powiększa dochody i czyni je nieporównywalnymi w czasie.

**Tabela 4. Dochody z podatków lokalnych, ich dynamika oraz udział w dochodach podatkowych i PKB w Polsce w latach 1991–2014**

Rok	Dochody z podatków lokalnych (w mln zł)*	Dynamika dochodów z podatków lokalnych (w %)	Dochody z podatków lokalnych w stosunku do dochodów podatkowych państwowych i samorządowych (w %)	Dochody z podatków lokalnych w stosunku do PKB (w %)
1	2	3	4	5
1991	1247,6	–	6,56	1,54
1992	1790,0	143,48	6,43	1,56
1993	2606,4	145,61	6,20	1,67

1	2	3	4	5
1994	3413,7	130,97	5,85	1,62
1995	4697,0	137,59	6,00	1,53
1996	6071,0	129,25	6,23	1,67
1997	7629,4	125,67	6,58	1,63
1998	7936,1	104,02	5,95	1,44
1999	9132,8	115,08	6,92	1,48
2000	9745,6	106,71	6,99	1,31
2001	11214,6	115,07	7,98	1,47
2002	12475,6	111,24	8,23	1,60
2003	12973,1	103,99	7,40	1,59
2004	14119,8	108,84	7,53	1,53
2005	15011,0	106,31	7,75	1,52
2006	15907,0	105,97	7,32	1,50
2007	17656,0	111,00	6,86	1,50
2008	18418,0	104,32	6,72	1,45
2009	18487,0	100,37	6,93	1,38
2010	19370,0	104,78	7,05	1,34
2011	20463,0	105,64	6,82	1,34
2012	22043,0	107,72	7,16	1,38
2013	23453,0	106,40	7,72	1,42
2014	24459,0	104,29	7,62	1,42

\* Dochody z podatków lokalnych obejmują: podatek od nieruchomości, rolny, od środków transportowych, opłatę skarbową i od 2001 r. podatek od czynności cywilnoprawnych. Z uwagi na brak danych statystycznych nie ujęte zostały podatki: leśny, od spadków i darowizn oraz karta podatkowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dane z tabeli 4 nie potwierdzają jednoznacznie hipotezy o marginalizacji podatków lokalnych. W całym badanym okresie dochody z podatków rosły. Porównując jednak dynamikę wpływów z podatków lokalnych ze wskaźnikami inflacji, można wskazać cztery lata (1994, 1998, 2000 i 2011), w których ta dynamika była niższa niż wzrost cen. Podobnie nie potwierdzają hipotezy udziały podatków lokalnych w podatkach ogółem. Porównanie chociażby lat 1991 i 2014 wskazuje na wzmacnianie podatków lokalnych w stosunku do całości wpływów podatkowych w Polsce. Na przestrzeni badanych lat udział podatków lokalnych w dochodach podatkowych różnie się kształtował. Szczególnie duży wskaźnik udziału miał miejsce w latach 2001–2002. Lata te charakteryzował znaczny spadek dynamiki PKB (ze 121% w 2000 r. do 105 i 104% odpowiednio w latach 2001–2002), co odbija się zwykle na po-



datkach przychodowych i dochodowych. Podatki lokalne to w zasadzie podatki majątkowe, których podstawa opodatkowania jest na ogół niezależna od koniunktury.

Z kolei analiza relacji dochodów z podatków lokalnych i PKB w pewnym stopniu potwierdza hipotezę zakładającą marginalizację tych podatków. Porównując wskaźnik udziału dochodów z podatków lokalnych w PKB w 1991 i 2014 r., można stwierdzić, że następuje pewna marginalizacja tych podatków. Nie jest to jednak tendencja występująca w całym badanym okresie, chociaż trzeba wyraźnie pokreślić, że po roku 2007 ten udział jest mniejszy, przy czym nie wiąże się to ze znacznym wzrostem PKB, jak ma to miejsce w roku 2000.

Analiza dochodów z podatków lokalnych w stosunku do dochodów podatkowych i PKB nie uwzględnia polityki podatkowej prowadzonej przez gminy. Obniżki stawek czy wprowadzane zwolnienia pomniejszają wpływy z tych podatków. Nie jest to jednak przedmiotem badania.

### **Podatki lokalne w Polsce a w innych krajach europejskich**

Państwa Unii Europejskiej mają zróżnicowane systemy podatków lokalnych. Uwzględniając ich wagę, można wyróżnić trzy modele dochodów samorządowych (Guziejewska 2006: 16–17):

- Model skandynawski (obejmujący takie kraje, jak Szwecja, Dania, Finlandia), gdzie podatki lokalne stanowią od 10% do 20% PKB i jednocześnie 20–50% wpływów wszystkich podatków ogółem,
- Model łaciński (obejmujący przykładowo Włochy, Francję, Hiszpanię), w którym podatki lokalne kształtują się na poziomie 4–6% PKB i stanowią około 20% ogólnych wpływów podatkowych w państwie,
- Model hanowerski (obejmujący na przykład Niemcy, Wielką Brytanię czy Holandię), który charakteryzują podatki lokalne stanowiące 1–2% PKB i 4–5% wpływów podatkowych.

Nietrudno zauważyć, że system podatków gminnych w Polsce zbliżony jest do modelu hanowerskiego, w którym podatki lokalne mają małe znaczenie. Trzeba jednak zaznaczyć, że udział podatków lokalnych w Polsce w dochodach podatkowych państwa przekracza poziom 4–5% wyróżniony w modelu hanowerskim.

Weryfikacja hipotezy o postępującej marginalizacji podatków lokalnych w Polsce wymaga też odniesienia do tendencji w innych krajach. Tabela 5 ilustruje udział podatków lokalnych w PKB w krajach Unii i 3 państw należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Z uwagi na ograniczone dane statystyczne porównanie dotyczy lat 2003–2014. Ponadto należy też krytycznie odnieść się do wiel-

kości liczbowych dla Polski. Po roku 2004 dochody z podatków lokalnych w stosunku do PKB znacznie wzrosły. Sugeruje to, że od roku 2004 włączono do tych dochodów również udziały gmin w podatkach budżetu państwa. Wpływa to na wątpliwości co do średniej dla 28 państw i co gorsza, rzetelności danych dla innych krajów. Tym bardziej, że kraje takie jak Włochy, Francja i Hiszpania w innych opracowaniach (też niepozbowionych wad) mają wyższe wskaźniki udziału podatków lokalnych w PKB, co pozwala je zakwalifikować do modelu łańciskiego (*Taxation...* 2007: 266). Porównanie Polski do innych krajów europejskich zatem jest możliwe, ale z tymi zastrzeżeniami.

**Tabela 5. Wpływy z lokalnych dochodów podatkowych w wybranych krajach w stosunku do rocznego PKB w latach 2003–2014 (w %)**

Kraj	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
UE-28	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
Euro-19	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
Austria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgia	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Bułgaria	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Chorwacja	2,7	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,4	3,1	3,0	3,3	3,4	3,5
Cypr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Czechy	2,5	2,5	2,8	2,8	2,8	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5	2,5
Dania	14,0	13,7	13,5	13,2	10,0	9,9	10,3	10,7	10,7	10,8	11,0	11,0
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finlandia	8,9	8,7	8,7	8,8	8,8	9,0	9,7	9,9	9,7	9,7	10,2	10,3
Francja	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Grecja	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5
Hiszpania	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Holandia	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Irlandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Litwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luksemburg	2,1	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,6	1,4	1,2	1,1
Łotwa	4,0	4,1	4,0	4,2	4,5	4,8	4,4	5,0	4,7	4,7	4,7	4,8
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niemcy	1,9	2,0	2,1	2,4	2,4	2,5	2,3	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4
Polska	1,6	2,6	2,8	2,9	3,2	3,3	2,8	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1
Portugalia	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8
Rumunia	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Słowacja	0,9	0,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Słowenia	2,0	2,0	1,9	2,1	2,6	2,5	2,9	3,3	3,2	3,3	3,2	3,1
Szwecja	15,1	15,0	15,0	14,7	13,7	13,7	13,8	12,9	12,7	13,1	13,3	13,0
Węgry	2,2	2,3	2,1	2,0	2,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
Wielka Brytania	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
Włochy	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8	2,0	1,9	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2
Islandia	7,1	6,9	7,1	7,2	7,2	6,9	6,8	6,6	7,4	7,6	7,8	7,9
Norwegia	5,8	5,5	5,4	5,1	5,0	4,6	5,4	5,4	4,8	4,8	4,9	5,0
Szwajcaria	4,3	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Źródło: opracowania własne na podstawie <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00018&language=en> (29.02.2016).

Dane porównawcze dla Polski i innych państw wskazują, że udział podatków lokalnych w PKB w Polsce nie odbiega znacząco od tych w innych krajach. Wprawdzie rzeczywiste wskaźniki udziału dochodów z podatków lokalnych przedstawione w poprzednim punkcie opracowania są nieco niższe od średniej dla krajów UE i dużo niższe niż dla państw spoza Unii, to jednak jest więcej państw (17), które mają jeszcze niższy ten wskaźnik w 2014 r.

Z kolei tendencje w kształtowaniu się udziału wpływów z podatków lokalnych w PKB nie są jednoznaczne, tak jak dla Polski. Generalnie zarysowuje się nieznaczna tendencja rosnąca, szczególnie odnosi się to do krajów strefy euro. Dla wszystkich państw UE natomiast przy porównaniu roku 2003 i 2014 można mówić o wzroście tego wskaźnika, ale na przestrzeni lat 2003–2014 wskaźniki te kształtowały się różnie, a dwa kraje EFTA w badanym okresie zanotowały spadek udziału wpływów z podatków lokalnych w PKB.

Podsumowując analizę wagi podatków lokalnych w Polsce (ze względu na dane ograniczoną tylko do ich udziału w PKB) na tle innych państw, można stwierdzić, że potencjał podatkowy gmin nie odbiega znacząco od potencjału samorządów lokalnych innych krajów. Trzeba jednak podkreślić, że relatywnie niski PKB będzie determinował stosunkowo większe wskaźniki, a więc w krajach relatywnie słabo rozwiniętych tak naprawdę potencjał podatkowy samorządu będzie jednak słabszy.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza zmian przepisów i danych liczbowych dotyczących podatków lokalnych w Polsce nie potwierdziła jednoznacznie postawionej na początku badania hipotezy. Nie można zatem stwierdzić,

że w latach 1991–2016 zmiany regulacji przepisów i konstrukcja podatków lokalnych prowadziła do postępującej marginalizacji podatków lokalnych. Wprawdzie w niektórych podatkach wprowadzone zmiany powodowały ich marginalizację (np. zawężenie przedmiotu w podatku od środków transportowych, zwolnienie najbliższych w podatku od spadków i darowizn, zmiana zakresu podatku rolnego i od nieruchomości w 2003 r.), ale też były takie zmiany, które podwyższały wydajność fiskalną podatków (np. podatek od czynności cywilnoprawnych czy leśny). W kontekście marginalizacji wpływów z podatków lokalnych warto dodać, że nieprecyzyjność przepisów pozwoliła na nową interpretację przepisów podatkowych wyłączających z opodatkowania podatkiem od nieruchomości wyrobiska górnicze.

Z kolei kształtowanie się stawek w podatku od nieruchomości i cen kwintala żyta w podatku rolnym nie potwierdza jednoznacznie marginalizacji podatków. W latach 1991–2015 stawki podatku od nieruchomości w zasadzie realnie wzrastały. Analizując z kolei ceny kwintala żyta w cenach stałych, można zauważyć, że kształtowały się one na podobnym poziomie, chociaż trzeba dodać, że cena ta w niektórych latach była dosyć niska. Natomiast cena metra sześciennego drewna w cenach stałych stosowana przy kalkulacji podatku leśnego wykazywała w badanym okresie raczej tendencje malejące.

Podobnie analiza dochodów z podatków lokalnych w stosunku do wszystkich dochodów podatkowych w Polsce raczej wskazuje na wzmacnianie się podatków zasilających gminę, a nie ich marginalizację. W pewnym stopniu relacja dochodów z podatków lokalnych do PKB natomiast potwierdza postawioną hipotezę. Dla lat 1991 i 2014 wskaźnik ten wykazuje spadek, ale nie jest to stała tendencja w całym badanym okresie. Natomiast porównanie udziału podatków lokalnych w PKB w Polsce i w innych krajach wskazuje, że potencjał podatkowy gmin w Polsce nie odbiega znacząco od potencjału samorządów innych państw w latach 2003–2014.

## Bibliografia

- Felis P. 2012, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Górnice gminy będą musiały zwrócić miliony? Efekt nieprecyzyjnych przepisów*, <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/gminy-zwroca-miliony-efekt-przepisow-o-podatku-od-wyrobisk-gornicznych,531152.html> (13.03.2016).
- Guziejewska B. 2006, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.

- Miszczuk M. 2014, *Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, Wrocław.
- Sachs K., Nielepkowicz M., *Podatki lokalne* [w:] *System stworzony od podstaw czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków*, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa\\_historia\\_25lecia\\_polskich\\_podatk%C3%B3w/\\$FILE/Prawdziwa\\_historia\\_25-lecia\\_polskich\\_podatkow.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25lecia_polskich_podatk%C3%B3w/$FILE/Prawdziwa_historia_25-lecia_polskich_podatkow.pdf) (16.02.2016).
- Swianiewicz P. 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa.
- Taxation trends in the European Union 2007*, EUROSTAT, Luxemburg.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 89, poz. 518.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 1991, nr 80, poz. 350, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, a także o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 1991, nr 110, poz. 475.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, DzU 1991, nr 101, poz. 444.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, DzU 1993, nr 129, poz. 600.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych, DzU 1997, nr 123, poz. 780.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, DzU 1998, nr 144, poz. 930, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej, DzU 2000, nr 122, poz. 1315.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, DzU 2001, nr 125, poz. 1371.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, DzU 2004, nr 6, poz. 42.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, DzU 2006, nr 222, poz. 1629.
- Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2014 roku 2015*, GUS, Warszawa.
- Współczesne finanse publiczne 2015*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa.

**Anita Richert-Kaźmierska\***

**DEMOGRAFICZNE STARZENIE SIĘ POPULACJI  
JAKO WYZWANIE DLA SAMORZĄDU GMINNEGO  
– DOŚWIADCZENIA GMIN  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

**POPULATION AGING AS A CHALLENGE FOR LOCAL  
GOVERNMENTS – THE RESULTS OF A SURVEY CONDUCTED  
IN THE COMMUNES OF THE POMERANIAN PROVINCE**

Abstract

Population aging is a natural social process. Nevertheless the increase in the population of the elderly (including those of an advanced age – above 85 years old) in the last decade in Poland is unusually high. The rapid increase in the number of older people and their percentage in the total population is associated with specific social and economic consequences. These have to be faced both by the central government as well as local authorities. In the article author concentrated on the question of the knowledge of local authorities about demographic changes and perceptions of their consequences. The aim of the study was to assess the level of knowledge of local government representatives on the ageing of the local community and the interpretation of changes caused by this process. In addition, the author has identified the measures that local governments have declared to undertake to increase awareness of aging and its consequences. In the article the results of a survey conducted in July 2015 in 77 of the 119 non-metropolitan municipalities of Pomeranian province has been used.

**Key words:** demographic changes, aging, local government

**JEL codes:** J11, J14, R11

**Wstęp**

Społeczeństwo europejskie, w tym polskie, starzeje się (Ciura, Szymańczak 2012; Dragan 2011). Rośnie liczba osób starszych<sup>1</sup> oraz ich

---

\* Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, ul. Traugutta 79, 80-233 Gdańsk, e-mail: Anita.Richert@zie.pg.gda.pl

<sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny jako próg starości, tzn. wiek, po osiągnięciu którego można daną osobę zaliczyć do grupy ludności w starszym wieku, przyjmuje 60 lub 65 lat

udział w populacji ogółem. Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) liczba osób w wieku 60+/65+<sup>2</sup> w roku 2030 wynosić będzie niemal 10 mln, co oznacza wzrost w stosunku do roku 2013 o ponad 2,6 mln. Wraz z prognozowanym zmniejszaniem się liczby ludności Polski wzrastać będzie udział osób starszych w populacji ogółem. W 2030 r. osoby w wieku 60+/65+ mają stanowić 26,2% populacji ogółem (wobec 18,4% w roku 2013). Najszybciej powiększać się będzie grupa osób najstarszych – powyżej 80. roku życia. W perspektywie roku 2030, w porównaniu z rokiem 2013, nastąpi wzrost udziału tej grupy w populacji ogółem o 2 punkty procentowe (p.p.), zaś w perspektywie roku 2050 – o 6,5 p.p., osiągając poziom 10,4% (*Prognoza ludności 2014*).

Wysokie tempo starzenia się polskiego społeczeństwa oraz jego charakter (tzw. podwójne starzenie się) (Bień 2008: 128–130), w ostatnich kilku latach stały się przedmiotem rozważań natury politycznej, ekonomicznej i społecznej. W kontekście starzenia się w debacie publicznej najczęściej zwraca się uwagę na następujące kwestie:

- zagrożenie stabilności finansów publicznych, związane z malejącymi przychodami do budżetu z tytułu podatków pracowniczych i rosnących wydatków na wypłaty świadczeń emerytalnych (*The 2009 Ageing Report 2009*),
- potrzebę reformy systemów emerytalnych, uwzględniającej nowe uwarunkowania demograficzne (Polakowski 2013; Rutecka 2014: 2–7; Wojciechowska, Rzońca 2010),
- perspektywę deficytu wykwalifikowanych kadr na rynku pracy (Fura, Fura 2012; Liwiński, Sztanderska 2010a; Liwiński, Sztanderska 2010b),
- potrzebę przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek (Butler 1995; Kirkwood 2005; Schimanek 2006),
- rosnące koszty funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w związku z rosnącą liczbą osób najstarszych, zagrożonych wielochorobowością i niepełnosprawnością (Bień 2008),
- potrzebę nowej koncepcji planowania i organizacji systemu opieki nad osobami starszymi wobec feminizacji i singularyzacji procesu starzenia się (Dziubińska-Michalewicz 2004; Szweda-Lewandowska 2013; Szweda-Lewandowska 2014; Mitek 2013),
- aktywizację społeczną i edukację osób starszych, przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu tej grupy (Majer 2013; Uchwała nr 237 Rady Ministrów 2013; Kubicki 2013),
- rozwój tzw. *silver economy* (Stround 2005).

---

(jednocześnie dla kobiet i mężczyzn lub dla mężczyzn – wiek 65 lat, a dla kobiet – 60 lat). W opracowaniach ONZ stosuje się dla kobiet i mężczyzn wiek jednolity – 65 lat.

<sup>2</sup> Odpowiednio 60 lat i więcej dla kobiet, 65 lat i więcej dla mężczyzn.

Tak jak proces starzenia się ma charakter ogólnokrajowy, tak jego konsekwencje mają charakter makroekonomiczny i ogólnospołeczny. Oznacza to, że wyhamowanie wysokiego tempa starzenia się polskiego społeczeństwa oraz łagodzenie skutków wywołanych rosnącą populacją osób starszych wymagają działań na szczeblu centralnym. W ramy takiego podejścia wpisują się m.in. reforma emerytalna zakładająca wydłużoną aktywność zawodową Polaków (Obwieszczenie Marszałka Sejmu 2013; Ciesielska, Paryna 2013; Kłos 2008; Klimkiewicz 2013), Założenia długofalowej polityki senioralnej na lata 2012–2020 (2014), czy zapisy Ustawy o osobach starszych (2015). Uzupełniają je działania podejmowane na rzecz realizacji programów rządowych, jak choćby: Program Solidarność Pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (2013), Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (2013) i Program Senior Wigor na lata 2015–2020 (Uchwała nr 34 Rady Ministrów 2015).

Decyzje władz centralnych i inicjowane przez nie programy oraz działania nie mogą jednak stanowić wyłącznej aktywności władz publicznych w reakcji na postępujący proces starzenia się. Zgodnie z zasadą lokalności, cytując za Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (1985), „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Ponadto, zaangażowanie samorządów terytorialnych wymusza zróżnicowane terytorialnie tempo procesu starzenia się oraz charakter i intensywność jego skutków (Richert-Każmierska 2015: 113–128).

W artykule odniesiono się do kwestii świadomości przedstawicieli władz samorządu lokalnego na temat wyzwań związanych z postępującym starzeniem się i działań podejmowanych w gminach w perspektywie rosnącej populacji mieszkańców w starszym wieku. Celem opracowania była diagnoza poziomu wiedzy przedstawicieli władz samorządów gminnych na temat demograficznego starzenia się i jego skutków oraz identyfikacja działań, które samorząd inicjuje i/lub w których partycypuje, kierowanych do osób starszych.

### **Specyfika demograficznego starzenia się**

Demograficzne starzenie się społeczeństwa, tak jak starzenie się każdego człowieka, jest procesem naturalnym i uniwersalnym. Od połowy XX w. obserwuje się jednak jego bezprecedensową w historii ludzkości intensyfikację. Według prognoz Organizacji Narodów Zjednoczonych intensywność demograficznego starzenia się w XXI w. zostanie jeszcze spotęgowana (World Population Prospects 2013).



W literaturze przedmiotu demograficzne starzenie się społeczeństwa (Stańczak 2014) definiowane jest przede wszystkim jako zmiana profilu struktury populacji według wieku, polegająca na zwiększaniu się udziału ludności w starszym wieku w całej populacji, kosztem udziału osób młodych (United Nations Report 2015). Według Pressata (2008) starzenie się populacji jest wynikiem spadku płodności. Według Chesnaisa (1990: 327–336) – przede wszystkim zmian w przyczynach i poziomie umieralności. Większość autorów wskazuje jednak, że na starzenie się społeczeństwa wpływ ma łączne występowanie zmian w poziomie rozrodności i umieralności oraz migracja (Population, aging and development 2004; Gavrilov, Heuveline 2003; Richert-Każmierska 2013: 127; Strzelecki, Witkowski 1991: 59–72).

Proces demograficznego starzenia się ma charakter globalny (Lee 1994: 8–49), choć jego tempo i stopień zaawansowania są różne w poszczególnych częściach świata, państwach i regionach (World Population Prospects: The 2012 Revision 2013; Heran 2013: 13–20). Bez względu na zastosowane miary stopnia zaawansowania procesu starzenia społeczeństwo polskie – podobnie jak społeczeństwa innych państw Europy – należy do demograficznie starych. Z kolei tempo starzenia się w Polsce, zarejestrowane na przestrzeni ostatnich lat oraz prognozowane na kolejne dekady, jest niebezpiecznie wysokie – wyższe niż w państwach Europy Zachodniej (Długosz, Biały 2013; Gavrilova, Gavrilov 2009; Europe's Demographic Future 2008).

### **Demograficzne starzenie się populacji wyzwaniem dla samorządów gminnych**

Wśród katalogu zadań pozostających w gestii samorządów gminnych nie ma *in legalis sensu* dedykowanych osobom starszym. Najczęściej poprzez włączenie do grupy osób potrzebujących wsparcia, stają się one podmiotami realizowanej na poziomie lokalnym polityki społecznej (Ustawa o samorządzie gminnym 1990, art. 7 pkt 5–6; Ustawa o samorządzie powiatowym 1998, art. 4 pkt 1.2–1.5; Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 11 pkt. 2.9; Ustawa o pomocy społecznej 2004; Kulesza 2013: 12). W wąskim ujęciu działania gmin wobec tej grupy ograniczają się do wsparcia udzielanego przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej podopiecznym w starszym wieku (Szweda-Lewandowska 2009: 20–21). W myśl Ustawy o pomocy społecznej (2004) samorząd gminny zobowiązany jest do tworzenia i realizacji strategii rozwiązywania problemów swoich mieszkańców oraz sporządzania bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Zgodnie z zasadą lokalności, to

od gmin oczekuje się, że najlepiej będą znały potrzeby swoich mieszkańców (w tym seniorów) i optymalne sposoby ich zaspokojenia. Ustawa nakłada na gminy także obowiązek dystrybucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla osób wymagających wsparcia (w tym osób starszych) (Richert-Kaźmierska, Lechman, Necel 2015: 14).

Podejście samorządów gminnych, w którym reakcją na starzenie się społeczności lokalnych jest jedynie intensyfikacja aktywności gminnych instytucji w sferze pomocy społecznej, jest zdecydowanie niewystarczające. Statystyki Głównego Urzędu Statystycznego wskazują bowiem, że z pomocy społecznej najrzadziej korzystają osoby starsze – beneficjenci tego typu pomocy w wieku emerytalnym to niespełna 3% ogółu populacji Polski w wieku poprodukcyjnym (Beneficjenci pomocy 2013: 81). Działania na rzecz osób starszych muszą bezwzględnie wychodzić poza grupę podopiecznych miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej.

Literatura przedmiotu opisuje dwa modele polityki władz publicznych wobec rosnącej populacji osób starszych: politykę wobec seniorów oraz politykę senioralną. Polityka wobec seniorów według Szatur-Jaworskiej (2000: 119) oznacza stwarzanie warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu tej grupy oraz kształtowanie odpowiednich relacji międzypokoleniowych. Błędowski (2002: 183) wśród zadań gminnych w ramach polityki wobec seniorów wymienia m.in.:

- stwarzanie warunków do powstawania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie organizacji dnia codziennego osobom starszym,
- zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych,
- podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób niemogących opuszczać mieszkań,
- pomoc rodzinom zapewniającym opiekę osobom starszym,
- dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności.

Autorzy zajmujący się problematyką starzenia się są zgodni co do tego, że przez wiele lat w Polsce w ogóle nie prowadziło się polityki senioralnej (wobec starzenia się), a jedynie realizowano selektywne przedsięwzięcia na rzecz rozwiązania problemów zaliczanych do zakresu polityki senioralnej (Szatur-Jaworska 2000: 123; Błędowski 2002: 168–175). Brakowało kompleksowego i długofalowego podejścia do problematyki zmian w strukturze demograficznej społeczeństwa oraz implikacji takiego stanu rzeczy. Podejmowane działania zaradcze miały charakter doraźny (a nie prospektywny), odpowiadający bieżącemu uwarunkowaniu i potrzebom (nie cechowała ich orientacja strategiczna ani podejście systemowe).

Z polityką senioralną, jak twierdzi Szatur-Jaworska (2015: 71), mamy w Polsce do czynienia dopiero od 2012 r. I – jak twierdzi autorka – jest to efekt dostrzeżenia przez polityków problemów z budową skutecznego systemu emerytalnego czy deficytów w zakresie dostępności i jakości infrastruktury społecznej dla osób starszych.

Polityka senioralna, jako „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli [...], które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” (Założenia długofalowej polityki senioralnej, 2013), powoli rozwija się na poziomie centralnym i regionalnym. Na poziomie lokalnym – samorządów gminnych – niestety nadal pozostaje niezdefiniowana, a problem demograficznego starzenia się niedostatecznie rozpoznany i uświadomiony.

## **Gminy województwa pomorskiego wobec wyzwania starzejących się społeczności lokalnych**

### **Metoda badawcza**

W ramach prac nad stworzeniem koncepcji systemu opieki nad osobami starszymi w województwie pomorskim<sup>3</sup> wśród gmin województwa pomorskiego przeprowadzono badanie ankietowe. Adresatem badania byli wójtowie/burmistrzowie lub osoby przez nich wskazane, odpowiedzialne za kształtowanie gminnej polityki senioralnej. Celem badania była diagnoza stanu wiedzy władz i pracowników samorządowych na temat zmian demograficznych zachodzących w gminach oraz identyfikacja dotychczasowych działań podejmowanych w gminach na rzecz osób starszych. Ponadto, badanie miało umożliwić ocenę gotowości gmin do wprowadzania i/lub wspierania wprowadzania w gminie określonych rozwiązań – składowych systemu opieki nad osobami starszymi.

W badaniu użyto standaryzowanego kwestionariusza ankiety obejmującego 36 pytań głównych uzupełnionych o 38 pytań szczegółowych. Pytania podzielono na trzy grupy: dotyczące opinii na temat zachodzących zmian demograficznych i ich znaczenia dla gminy, diagnozujące dotychczasową aktywność gminy na rzecz osób starszych, oraz sprawdzające gotowość gmin (na poziomie deklaracji) do wprowadzania/wspierania wprowadzania na terenie gminy określonych działań w ramach systemu

---

<sup>3</sup> Projekt realizowany przez Fundację Promocji Inicjatyw Europejskich w partnerstwie ze Związkiem Gmin Pomorskich, zainicjowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

opieki nad osobami starszymi. Odpowiedzi, poza częścią kwestionariusza, w której respondenci podawali przykłady dobrych praktyk, ułożono w pięciostopniowej skali Likerta. W analizie uzyskanych wyników zastosowano metody statystyki opisowej i tabele wielodzzielcze.

W badaniu przeprowadzonym w lipcu 2015 r. wzięło udział 77 spośród 119 gmin województwa pomorskiego<sup>4</sup>.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania w dalszej jego części szczegółowej analizie zostały poddane jedynie te odpowiedzi, których respondenci udzielili na pytania związane z wiedzą przedstawicieli władz samorządów lokalnych na temat zmian demograficznych zachodzących w swoich gminach oraz działań podejmowanych w gminach na rzecz osób starszych<sup>5</sup>.

## Wyniki badania

### Proces starzenia się w pomorskich gminach – rozpoznanie i interpretacja

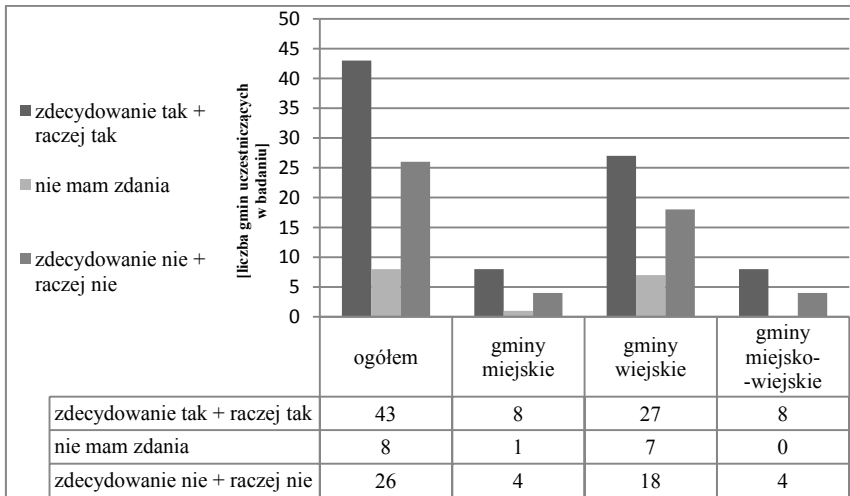
W pierwszym etapie badania podjęto próbę zdiagnozowania, czy przedstawiciele władz lokalnych (poprzez aktywność gminnej administracji samorządowej) gromadzą dane dotyczące zmian demograficznych zachodzących na ich terenie oraz czy zaobserwowano zjawisko starzenia się społeczności lokalnej. Badani byli poproszeni o odniesienie się do trzech twierdzeń:

- P1: Gmina (tu w rozumieniu urząd gminy lub podległe gminie jednostki) prowadzi stały monitoring struktury demograficznej społeczności lokalnej.
- P3: Na terenie gminy na przestrzeni ostatnich 10 lat wzrosła liczba osób w wieku po 60. roku życia.
- P6: Na terenie gminy na przestrzeni ostatnich 10 lat wzrosła liczba osób w wieku po 60. roku życia samotnie prowadzących gospodarstwo domowe.

Uzyskane wyniki pokazały, że jedynie nieco ponad połowa spośród gmin uczestniczących w badaniu (55,8%, tj. 43 gminy) prowadzi stały monitoring zmian demograficznych zachodzących w społecznościach lokalnych. Niemal 34% (26 gmin) nie prowadzi takich obserwacji (por. rys. 1). Częściej monitoring zmian demograficznych prowadzą gminy miejskie (61,5%) i miejsko-wiejskie (66,7%) niż gminy wiejskie (51,9%).

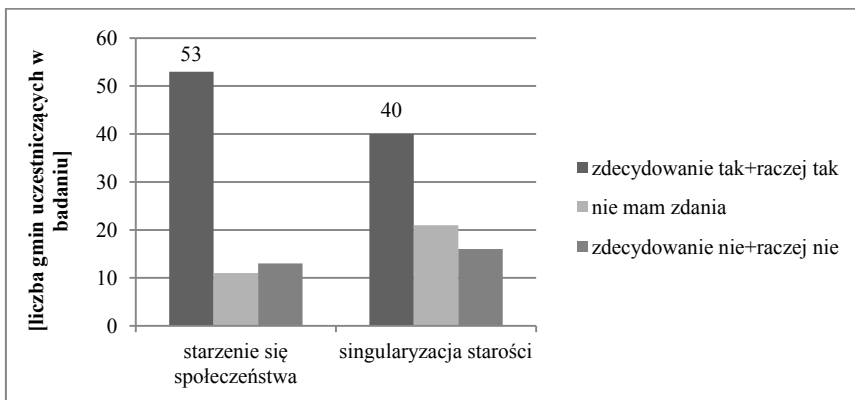
<sup>4</sup> Do badania nie zakwalifikowano Gdańska, Sopotu, Gdyni i Słupska.

<sup>5</sup> Pełne wyniki badania przedstawiono w opracowaniu Richert-Każmierska, Lechman i Necel (2015)



**Rysunek 1. Gminy uczestniczące w badaniu prowadzące stały monitoring zmian demograficznych**

Źródło: Richert-Każmierska, Lechman, Necel 2013: 32.



**Rysunek 2. Ocena charakteru zachodzących zmian demograficznych – starzenie się i singularyzacja starzenia się**

Źródło: Richert-Każmierska, Lechman, Necel 2013: 33.

Zdecydowana większość gmin uczestniczących w badaniu potwierdziła nasilenie się na ich terytorium w ciągu ostatniej dekady starzenia się (mierzonego rosnącą liczbą osób po 60. roku życia) oraz singularyzacji starości, tzn. rosnącej liczby osób po 60. roku życia samotnie prowadzących gospodarstwa domowe (por. rys. 2). Taką opinię wyraziły zarówno gminy prowadzące stały monitoring zmian demograficznych (33

gminy), jak również większość tych, które takiego monitoringu nie prowadzą (17 gmin).

W kolejnym etapie badania zebrano opinie gmin na temat możliwych konsekwencji procesu starzenia się społeczności lokalnych. Respondenci zostali poproszeni o odniesienie się m.in. do twierdzenia P7: *Starzenie się społeczności lokalnej – z punktu widzenia władz gminy, gminnej administracji samorządowej i podległych gminie jednostek – wywołuje:*

- P7A: ubożenie społeczności lokalnej,
- P7B: zwiększone zapotrzebowanie na usługi świadczone przez GOPS/MOPS w ramach pomocy społecznej,
- P7F: wzrost wydatków gminnych w ramach działań z obszaru polityki społecznej,
- P7G: wzrost wydatków gminnych na inwestycje w rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym,
- P7J: zmiany w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy,
- P7K: zmiany w organizacji i finansowaniu usług publicznych,
- P7L: problemy społeczne, do których rozwiązywania będą obligowane władze samorządowe i administracja samorządowa.

Większość gmin uczestniczących w badaniu (58) wyraziła przekonanie, że spodziewa się, iż na skutek starzenia się społeczności lokalnych będą one obligowane do podejmowania działań na rzecz rozwiązywania nowych problemów społecznych. Takiego zdania były zarówno te gminy, które prowadzą (34), jak również te, które nie prowadzą (18) monitoringu zmian demograficznych. Równocześnie, nie wszystkie gminy, które dostrzegają postępujące starzenie się swoich społeczności lokalnych, uważają, że wiąże się to z powstawaniem problemów społecznych i koniecznością ich rozwiązywania przez władze samorządowe i podległe im jednostki (6 odpowiedzi *raczej nie* i 3 odpowiedzi *nie mam zdania*).

**Tabela 1. Odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące konsekwencji starzenia się społeczności lokalnych**

Pytanie	Odpowiedź	Liczba	Skumulowana liczba	Procent [%]	Skumulowany procent [%]
1	2	3	4	5	6
P7A	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	48	48	62,34	62,34
	„Nie wiem”	6	54	7,79	70,13
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	21	75	27,27	97,40
	Brak odpowiedzi	2	77	2,59	100,00

1	2	3	4	5	6
P7B	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	<b>68</b>	68	<b>88,31</b>	88,31
	„Nie wiem”	0	68	0,00	88,31
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	9	77	11,69	100,00
	Brak odpowiedzi	0	77	0,00	100,00
P7F	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	<b>67</b>	67	<b>87,01</b>	87,01
	„Nie wiem”	0	67	0,00	87,01
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	9	76	11,69	98,70
	Brak odpowiedzi	1	77	1,30	100,00
P7G	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	29	29	37,66	37,66
	„Nie wiem”	10	39	12,98	50,64
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	<b>38</b>	77	<b>49,35</b>	100,00
	Brak odpowiedzi	0	77	0,00	100,00
P7J	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	29	29	37,66	37,66
	„Nie wiem”	15	44	19,48	57,14
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	<b>32</b>	76	<b>41,56</b>	98,70
	Brak odpowiedzi	1	77	1,29	100,00
P7K	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	<b>30</b>	30	<b>38,96</b>	38,96
	„Nie wiem”	16	46	20,78	59,74
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	<b>30</b>	76	<b>38,96</b>	98,70
	Brak odpowiedzi	1	77	1,29	100,00
P7L	Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak”	<b>58</b>	58	<b>75,32</b>	75,32
	„Nie wiem”	9	67	11,69	87,01
	Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie”	9	76	11,69	98,70
	Brak odpowiedzi	1	77	1,29	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Richert-Kaźmierska, Lechman, Necel 2015: 33–37.

W ocenie respondentów wraz z postępującym starzeniem się w gminach nasila się problem ubożenia ludności, przez co zwiększa się zapotrzebowanie na usługi świadczone przez gminne i miejskie ośrodki pomo-

cy społecznej, co z kolei pociąga za sobą wzrost wydatków gminnych na cele i działania w obszarze polityki społecznej. Zdaniem większości uczestników badania postępujące demograficzne starzenie się społeczności lokalnych nie determinuje jednak zmian w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy czy poziomie wydatków na inwestycje w rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym. Taka sama liczba respondentów zgodziła się z twierdzeniem i była przeciwnego zdania, że proces starzenia się wymusza zmiany w organizacji finansowania usług publicznych (por. tabela 1).

### **Diagnoza działań inicjowanych i wspieranych przez samorząd lokalny na rzecz osób starszych**

Wyniki badania pokazały, że w pomorskich gminach wśród działań na rzecz osób starszych najczęściej i najchętniej podejmowane są te z zakresu aktywizacji społecznej. Przedstawiciele 45 gmin przyznali, że na terenie ich gmin realizowane są programy i/lub projekty i/lub działania na rzecz osób po 60. roku życia o charakterze kulturalnym, rekreacyjnym lub sportowym. Zdecydowanie rzadziej uczestnicy badania deklaruowali, że w gminach realizowane są programy i/lub projekty: szkoleniowe adresowane do osób starszych (16 gmin), promujące współpracę międzypokoleniową (17 gmin), czy wolontariat osób po 60. roku życia (8 gmin). Jedynie w 28 gminach (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*) realizowane są programy i/lub projekty w ramach profilaktyki zdrowotnej adresowane do osób po 60. roku życia. W 32 gminach (zagregowane odpowiedzi *raczej nie* i *zdecydowanie nie*) tego typu inicjatywy nie są podejmowane. Niewiele gmin realizuje programy i/lub projekty o charakterze kampanii na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek oraz przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych (18 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*), wspierające członków rodziny i osoby opiekujące się osobami starszymi (10 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*), czy inwestycje ułatwiające samodzielne funkcjonowanie osób starszych w społeczności gminnej (13 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*).

W badaniu zweryfikowano także, czy i w jaki sposób w działaniach na rzecz osób starszych inicjowanych i wspieranych przez pomorskie samorządy lokalne wykorzystuje się technologie komunikacyjno-informacyjne. Jak się okazało, aktywność pomorskich gmin w tym obszarze dotyczy m.in.:

- wykorzystywania technologii informatycznych w celu włączenia społecznego osób starszych oraz zapewnienia im opieki – 20 gmin (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),



- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze systemów alarmowych na wypadek zagrożenia typu zdrowotnego (np. upadek, incydent kardiologiczny itp.) – 12 gmin (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),
- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze systemów alarmowych na wypadek zagrożenia nieszczęśliwymi zdarzeniami (np. czujniki dymu, gazu, zalania wodą itp.) – 4 gminy (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),
- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze konsultacji telemedycznych dedykowanych osobom starszym – 3 gminy (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*).

### Podsumowanie

W artykule zaprezentowano częściowe wyniki badania przeprowadzonego wśród pomorskich gmin, zrealizowanego w celu zdiagnozowania i oceny ich gotowości do budowania lokalnej polityki senioralnej i lokalnych systemów opieki nad osobami starszymi.

Wykazano, że przedstawiciele władz samorządów lokalnych i administracji samorządowej nie monitorują zachodzących na ich terytorium zmian demograficznych, co może skutkować niedostateczną wiedzą na temat tempa i intensywności starzenia się oraz jego konsekwencji. Ocena sytuacji demograficznej w gminie często bazuje na obiegowej opinii powziętej na podstawie spostrzeżeń i odczuć poszczególnych pracowników, nie zaś wyników systematycznych badań w tym zakresie.

Wyniki badania pokazały także, że w perspektywie samorządowej starzenie się postrzegane jest przede wszystkim w wymiarze doraźnych zadań w ramach świadczonej przez instytucje gminne pomocy społecznej. Respondenci – jak sami stwierdzali – nie spodziewają się, aby postępujący proces starzenia się miał wywołać zmiany w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy czy wzrost wydatków gminnych na inwestycje i rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym.

Uzyskane w badaniu ankietowym odpowiedzi korespondują z wynikami badań realizowanych przez inne ośrodki naukowe, przywoływane we wcześniejszych częściach opracowania. Pokazują, że w samorządach lokalnych dominuje tzw. wąskie podejście do problematyki wspierania osób starszych oraz że zadania w tym zakresie rozpatrywane są w krótkim horyzoncie czasowym, jako doraźne działania odpowiadające na aktualne potrzeby mieszkańców. Taki stan rzeczy pozwala przyjąć za słuszne twierdzenie, że starzenie się społeczności lokalnych stanowi

realne wyzwanie dla samorządów gminnych, na które wydają się one niedostatecznie przygotowane. Z kolei lokalna polityka senioralna to zadanie, które w najbliższych latach samorzady będą zmuszone wypracować.

## Bibliografia

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r. 2013, Główny Urząd Statystyczny, Kraków.
- Bień B. 2008, *Opieka zdrowotna nad ludźmi w starszym wieku. Stan a potrzeby w perspektywie starzenia się ludności Polski*, „Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej”, nr 53:128–148.
- Błędowski P. 2002, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Butler R. 1995, *Ageism* [w:] *The Encyclopedia of Aging*, red. G. Maddox, Springer, New York.
- Chesnais J. 1990, *Demographic transition patterns and their impact on the age structure*, “Population and Development Review”, nr 16(2): 327–336. DOI: 10.2307/1971593
- Ciesielska M., Paryna P. (red.) 2013, *Demografia a system emerytalny*, Raport Centrum Analiz Stowarzyszenia Koliber, Warszawa.
- Ciura G., Szymańczak J. 2012, *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, „INFOS, Biuro Analiz Sejmowych”, nr 12 (126).
- Długosz Z., Biały S. 2013, *Starzenie się ludności Polski na tle Europy w perspektywie 2030 i 2050 r. w świetle wybranych parametrów* [w:] *Spoleczno-ekonomiczne przemiany regionów*, red. P. Raźniak, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.
- Dragan A. 2011, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, „Opracowania Tematyczne Kancelarii Senatu” OT-601.
- Dziubińska-Michalewicz M. 2004, *Organizacja opieki nad osobami starszymi w wybranych krajach UE*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa.
- Europejska karta samorządu terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (DzU 94.124.607).
- Europe’s Demographic Future. Growing Imbalances 2008, The Berlin Institute for Population and Development, Berlin.
- Fura M., Fura M. 2012, *Zasoby pracy w Polsce i Unii Europejskiej w świetle kryzysu demograficznego. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy* [w:] *Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów.
- Gavrilov L., Heuveline P. 2003, *Ageing of Population* [w:] *The Encyclopedia of Population*, red. P. Demeny, McNicoll, Macmillan Reference, New York.
- Gavrilova N., Gavrilov L. 2009, *Rapidly Aging Populations: Russia/Eastern Europe* [w:] *International Handbook of Population Aging*, red. P. Uhlenberg, Springer Netherlands, Dordrecht–London, 113–131.
- Heran F. 2013, *The Population ageing Process in Global Perspective* [w:] *Global Ageing in the Twenty-First Century. Challenges, Opportunities and Implications*, red. S. McDaniel, Z. Zimmer, Ashgate.

- Kirkwood T. 2005, *Czas naszego życia, Co wiemy o starzeniu się człowieka*, Wydawnictwo Charaktery, Kielce.
- Klimkiewicz A. 2013, *Spoleczne konsekwencje podwyższenia wieku emerytalnego kobiet*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, nr 16: 259–269.
- Kłos B. 2008, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, „INFOS Biuro Analiz Sejmowych”, nr 3 (27).
- Kubicki P. 2013, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”, Warszawa.
- Kulesza E. 2013, *Lokalna polityka społeczna*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Lee R. 1994, *The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle* [w:] *Demography of Ageing*, red. L. Martin, S. Preston, National Academy Press, Washington D.C., 8–49.
- Liwiński J., Sztanderska U. 2010a, *Wstępne standardy zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach*, Warszawa <http://pokl.parp.gov.pl/files/74/150/226/10730.pdf> (28.07.2015).
- Liwiński J., Sztanderska U. 2010b, *Zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwie. Kończenie zatrudnienia i przechodzenie na emeryturę*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Majer R. 2013, *Aktywizacja osób starszych w środowisku miejskim jako forma przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica”, nr 297: 105–122.
- Mitek A. 2013, *Finansowanie i organizacja systemu opieki długoterminowej w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 34: 223–236.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU 2013 poz. 1140).
- Polakowski M. 2013, *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce?*, „Warszawskie debaty o polityce społecznej”, nr 11.
- Population, aging and development 2004, United Nations, San Juan LC/G.2235 (SES.30/16).
- Pressat R. 2008, *Demographic analysis. Projections on natality, fertility and replacement*, Transaction Publishers, New Jersey.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050. Studia i analizy strategiczne*, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Program Solidarność pokoleń przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. (MP z 4 lutego 2014 r., poz. 115).
- Richert-Kaźmierska A. 2013, *Is There any Demand For the Workers Aged 50+ in Poland?*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, nr 8(3). DOI: 10.12775/equil.2013.023
- Richert-Kaźmierska A. 2015, *Demographic Changes in Poland – the Regional Dimension*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, nr 10(1). DOI: 10.12775/equil.2015.006
- Richert-Kaźmierska A., Lechman E., Necel H. 2015, *Starzenie się społeczeństwa wyzwaniem dla pomorskich gmin*, Fundacja Promocji Inicjatyw Europejskich, Gdańsk.
- Rutecka J. 2014, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”, nr 1(118).
- Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 237 z dnia 24 grudnia 2013 r. (MP z 24 stycznia 2014 r., poz. 52).

- Strzelecki Z., Witkowski J. 1991, *Migration and population aging: a case of Poland*, "Polish Population Review", nr 1.
- Szatur-Jaworska B. 2000, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA-IR, Warszawa.
- Szatur-Jaworska B. 2015, *Polityka senioralna w Polsce*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, nr 30(3).
- Schimanek T. 2006, *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa.
- Stańczak J. 2014, *Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Stround D. 2005, *The 50 – plus market*, Kogan Page Limited, Londyn.
- Szweda-Lewandowska Z. 2009, *Domy pomocy społecznej i sieci wsparcia seniorów*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Szweda-Lewandowska Z. 2013, *Logika systemu opieki nad osobami starszymi*, „Polityka Społeczna”, nr 10:1–4.
- Szweda-Lewandowska Z. 2014, *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 179:215–224.
- The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), 2009, “Forthcoming European Economy”, nr 2.
- Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (MP poz. 52 z dnia 24 stycznia 2014 r.).
- Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 (MP z 13 kwietnia 2015 r., poz. 341).
- United Nations Report on World Population Aging 1950–2050, accessed January 12, 2015 <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU 2009, nr 175, poz. 1362).
- Ustawa o osobach starszych z dnia 11 września 2015 r. (DzU 2015, poz. 2015).
- Wojciechowski W., Rzońca A. 2010, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- World Population Prospects. The 2012 Revision 2013, Population Division of the United Nations, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 zostały przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą Rady Ministrów nr 238 (MP z 4 lutego 2014 r., poz. 118).

**Paweł Grata\***

**NA DRODZE DO PUBLICZNEJ SŁUŻBY ZDROWIA.  
MEANDRY POLITYKI ZDROWOTNEJ  
DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ**

**THE ROAD TO PUBLIC HEALTH:  
HEALTH POLICY DIFFICULTIES IN THE SECOND  
REPUBLIC OF POLAND**

**Abstract**

In the Second Republic of Poland health protection was insufficiently developed. There were very few doctors, nurses and hospitals. Only people who were insured or the wealthy had access to medical treatment. The majority of citizens, especially rural residents, could not use health care. The health policy of the state was passive for many years. Changes appeared only in the mid-thirties. The aim of health policy was a public health service for all citizens. The authorities declared their support for this idea on a number of occasions and the parliament accepted the law of public health in June 1939. It was the basis for the construction of common access to healthcare in Poland. To achieve this aim, health centres were built and the compulsory medical practice for the doctors was introduced in villages. The beginning of the Second World War prevented the enforcement of this Act. However, the attempt to create a public health service made in the Second Republic of Poland was a proof of progress which has been made in state health policy.

**Key words:** health care, health policy, public health service, social policy, the Second Republic of Poland

Polityka zdrowotna Drugiej Rzeczypospolitej to interesujący przykład kreowania jednej z ważnych części składowych polityki społecznej w warunkach dwudziestolecia międzywojennego. Realizowana na ściśle określonym etapie rozwojowym polityki społecznej, w konkretnych warunkach epoki nosła ze sobą wiele charakterystycznych cech i zjawisk wartych dostrzeżenia. Trudno rzecz jasna mówić w tym miejscu o traktowaniu ówczesnej polityki zdrowotnej jako w pełni uświadomionej

---

\* Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: pgrata@wp.pl

polityki publicznej, jednak część jej elementów bezsprzecznie można temu pojęciu przyporządkować, zaś coraz wyraźniej stawiany z czasem postulat publicznej służby zdrowia już w sposób bezpośredni do idei polityk publicznych można odnosić.

Warto zatem przyrzeć się metodom kreowania i prowadzenia polityki ochrony zdrowia w odbudowywanym po ponadwiekowej niewoli państwie polskim, jej uwarunkowaniom, kierunkom, widocznej ewolucji oraz wymiernym efektom zawsze stanowiącym najbardziej obiektywną miarę skuteczności określonej polityki władz publicznych. Tak rozumiana analiza koncentrować się winna przede wszystkim na kwestiach normatywnych, dążeniach programowych, strukturach organizacyjnych, podstawach finansowych oraz praktycznym kształtowaniu systemu działań i instytucji, które stać się miały odpowiedzialną za realizację zadań zdrowotnych państwa publiczną służbą zdrowia.

### **Uwarunkowania organizacyjne i prawne polityki zdrowotnej w Polsce**

Przejęcie przez powstające państwo polskie działań w zakresie polityki zdrowotnej poprzedzone zostało wysiłkiem organizacyjnym i koncepcyjnym włożonym w powstanie i działalność struktur zajmujących się problematyką ochrony zdrowia jeszcze w ramach rządów powoływanych przez Radę Regencyjną. Referat, później Dyrekcja Służby Zdrowia Publicznego w Tymczasowej Radzie Stanu, wreszcie wyodrębnione dekretem Rady Regencyjnej z końca października 1918 r. Ministerstwo Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej stanowiły kolejne etapy na drodze do powstania samodzielnego Ministerstwa Zdrowia Publicznego utworzonego na podstawie dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z 13 grudnia 1918 r. Nie istniało ono jednak długo, gdyż już w 1924 r. stało się ofiarą oszczędnościowych działań premiera Władysława Grabskiego, a zakusy na likwidację resortu pojawiły się w Sejmie Ustawodawczym jeszcze w roku 1920 (DzP 1918: 14/41; Janiszewski 1918: 25–26; Polak 1926: 427).

Wraz ze zniesieniem Ministerstwa Zdrowia Publicznego większość jego zadań przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w ramach którego problematyką lecznictwa i szeroko rozumianych spraw sanitarnych zajmował się przez kolejne lata Departament Służby Zdrowia. Ta widoczna degradacja spraw ochrony zdrowia w strukturze administracji państwa spotkała się nie tylko z negatywnym przyjęciem ze strony środowiska lekarskiego, ale przynieść miała też „wrażenie, że czynniki miarodajne nie przywiązują wagi do spraw zdrowia publicznego, co

musiało się niekorzystnie odbić na pracy około podniesienia stanu sanitarnego kraju”. Podnoszony konsekwentnie w kolejnych latach postulat przywrócenia resortu zdrowia i związanej z tym gwarancji należytego uwzględnienia spraw zdrowia w pracy administracji państwowej częściowej realizacji doczekał się w roku 1932, gdy zagadnienia te zostały przeniesione do Ministerstwa Opieki Społecznej. Dzięki temu nastąpiło nie tylko od lat oczekiwane połączenie często przenikających się kwestii ochrony zdrowia i opieki społecznej, ale i wydatne zwiększenie znaczenia problematyki zdrowotnej w polityce społecznej państwa. Departament służby zdrowia stał się jednym z ważniejszych działów ministerstwa, na poziomie województw sprawami ochrony zdrowia zajmowały się wydziały wojewódzkie, zaś w powiatach lekarze powiatowi (DzU 1924: 9/86; 1932: 52/493; J-ki 1926: 14; *Koleje...* 1928: 200–201).

Co istotne, w ten sposób w jednym resorcie skupione zostały najważniejsze elementy systemu ochrony zdrowia funkcjonującego w państwie. Tradycyjnie bowiem ministerstwo odpowiadało również za działalność ubezpieczeń społecznych, których niezwykle ważnym elementem było leczenie prowadzone w ramach ubezpieczenia chorobowego. Warto w tym miejscu jednak zaznaczyć, w kontekście analizy polityki zdrowotnej państwa, że bardzo wyraźnie traktowano w prawie całym okresie dwudziestolecia międzywojennego rozgraniczenie między organizowaną bezpośrednio przez państwo i samorządy tak zwaną publiczną służbą zdrowia, a usługami zdrowotnymi świadczonymi z tytułu ubezpieczenia chorobowego. W związku z tym do kategorii publicznej służby zdrowia nie zaliczano z reguły nie tylko praktyki prywatnej, ale również leczenia organizowanego w ramach ubezpieczeń społecznych. Najlepszym tego potwierdzeniem był fakt, że w okolicznościowym i podsumowującym dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce wydawnictwie Ministerstwa Opieki Społecznej z 1939 r. problematyce leczenia ubezpieczeniowego poświęcono zaledwie kilka wzmianek. Można nawet stwierdzić bez zbytej przesady, że ten dział ochrony zdrowia „oficjalnie” do publicznej służby zdrowia włączono de facto dopiero tuż przed wybuchem wojny, gdy w ustawie o publicznej służbie zdrowia z 15 czerwca 1939 r. do podmiotów zobowiązanych do wykonywania zadań z tego zakresu zaliczono również instytucje ubezpieczeń społecznych (*Dwadzieścia...* 1939: passim; DzU 1939: 54/342).

W związku z powyższym jakakolwiek próba analizy polityki zdrowotnej państwa polskiego zawsze będzie w pewien sposób ułomna. Uwzględnienie w niej leczenia ubezpieczeniowego byłoby wprawdzie w pełni uprawnione (kasy chorych, a później ubezpieczalnie społeczne gwarantowały dostęp do ochrony zdrowia kilku milionom obywateli), z drugiej jednak strony węższe przez wiele lat rozumienie pojęcia pu-

blicznej służby zdrowia nakazuje wyłączyć leczenie ubezpieczeniowe z zakresu pojęciowego problemu. Tym bardziej, że funkcjonowanie tego ostatniego było w praktyce niezależne od aktywności państwa odpowiedzialnego wprawdzie za tworzenie ram prawnych ubezpieczenia chorobowego, ale jedynie nadzorującego jego funkcjonowanie. Warto w tym miejscu zaznaczyć jednak, że w całym okresie międzywojennym oparte na ustawie z 19 maja 1920 r. ubezpieczenie chorobowe i związane z nim usługi zdrowotne (zapewniane przez kasy chorych, a następnie ubezpieczalnie społeczne) w sposób bezwzględny dominowały w systemie ochrony zdrowia i w zdecydowanie najszerszym stopniu zapewniały dostęp obywateli do świadczeń zdrowotnych. Stanowiły też równocześnie niezwykle istotny punkt odniesienia dla zwolenników budowy w Polsce publicznej służby zdrowia rozumianej jako dążenie władz państwowych i samorządowych do zapewnienia społeczeństwu powszechnej opieki zdrowotnej (DzU 1920: 44/272; Grata 2013: 159).

Miejsce publicznej służby zdrowia w strukturach administracji przez wiele lat było wyraźnie zmarginalizowane, pozornie nieco lepiej było w kontekście konstruowania organizujących politykę zdrowotną państwa regulacji prawnych. Trudna sytuacja sanitarna ziem polskich wymusiła szybkie działania w tym względzie, nie tylko wprowadzające własne regulacje, ale i unifikujące, przynajmniej w zamierzeniu, istniejący stan prawny. Już w pierwszych miesiącach niepodległości światło dzienne ujrzały dekrety Naczelnika Państwa w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz tzw. zasadnicza ustawa sanitarna (odpowiednio 7 i 8 lutego 1919 r.), a oba tymczasowe z założenia akty prawne potwierdzone zostały bardzo szybko, jak na ówczesne standardy, przyjęciem przez Sejm w lipcu tego roku odpowiednich rozwiązań ustawowych (DzP 1919: 44/272; DzU 1919: 63/371; 67/402).

Z punktu widzenia organizacji przyszłej publicznej służby zdrowia szczególnie istotna miała być regulująca obowiązki państwa i samorządów w tej mierze zasadnicza ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 r. Nadzór zwierzchni nad wszystkimi sprawami zdrowotnymi w państwie oddawała ona w ręce Ministerstwa Zdrowia Publicznego, natomiast „piecza nad zdrowiem ludności i bezpośrednio wykonawstwo” stawały się obowiązkiem ciał samorządowych. Miały one utrzymywać niezbędne urządzenia sanitarno-techniczne, zakładać i utrzymywać szpitale, przychodnie, przytułki, domy izolacyjne, kąpieliska, utrzymywać lekarzy sanitarnych, akuszerki gminne, pielęgniarki i inny niezbędny personel. Jak się okazało, tak określony podział kompetencji miał bez zmian obowiązywać przez kolejne dwie dekady, jednak ramowy charakter ustawy oraz brak szczegółowych przepisów wykonawczych oznaczały nie tylko dużą swobodę interpretacyjną w realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia



przez samorządy, ale i nieobjęcie przepisami całego obszaru państwa (w b. zaborze pruskim wciąż obowiązywały regulacje niemieckie) (*Dwa-dzieścia...* 1939: 27; DzU 1919: 63/371; Hilarowicz 1926: *passim*).

Podobnie stało się w przypadku równie fundamentalnego z punktu widzenia budowy publicznej służby zdrowia rozporządzenia Prezydenta z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych. Część jego przepisów do końca okresu międzywojennego nie weszła w życie na obszarze byłej Galicji, z drugiej zaś strony mimo nałożenia na poszczególne szczeble samorządu konkretnych zobowiązań w zakresie zakładania i prowadzenia szpitali i oddziałów szpitalnych brak było w dokumencie, podobnie jak wcześniej w zasadniczej ustawie sanitarnej, środków gwarantujących skuteczną realizację tych przepisów. W przypadku obowiązku zakładania przychodni sposób jego wykonania określić miały natomiast dopiero zapowiadane ustawy szczegółowe. Nie znalazła w ten sposób realizacji rezolucja Senatu z 12 marca 1927 r. wzywająca rząd do ustawowego ustanowienia pewnego minimum obowiązku samorządów w zakresie utrzymania szpitali. Na widoczny brak możliwości wyegzekwowania istniejących przepisów w zakresie praktycznej organizacji systemu publicznej służby zdrowia jeszcze w końcu lat trzydziestych uwagę zwracali również autorzy uzasadnienia do przygotowanego jesienią 1938 r. projektu ustawy o publicznej służbie zdrowia (DzU 1928: 29/195; Sejm V, druk 25: 3; Senat I, druk 28, Załącznik 3: 2; Sprawozd. stenogr. ..., 12 III 1927, łam 19).

## **Ewolucja polityki zdrowotnej państwa**

Od pierwszych miesięcy niepodległości kierunki polityki zdrowotnej państwa wyznaczały zarówno najważniejsze stojące przed nią wyzwania, jak i obowiązujący stan prawny. Początkowo szczególnie istotne były te pierwsze, gdyż zagrożenia epidemiologiczne i konieczność ich zwalczania długo determinowały poczynania Ministerstwa Zdrowia Publicznego, a sam resort w powszechnej opinii nazywany był „urzędem do walki z epidemiami” (dopiero w II połowie 1920 r. zagadnieniem tym zajął się powołany wtedy do życia urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do Walki z Epidemiami). Z drugiej strony jeszcze w marcu 1919 r. w swym pierwszym wystąpieniu w Sejmie Ustawodawczym minister zdrowia Tomasz Janiszewski przypominał wynikające z zasadniczej ustawy sanitarnej zadania resortu polegające przede wszystkim na nadzorze i ewentualnym tylko wsparciu dla nieradzących sobie z zadaniami w tym względzie związków samorządowych. Jak mówił, „celem tej ustawy jest popieranie rozwoju życia samorządowego, z drugiej strony

umożliwienie czynnego włączania rządu tam, gdzie ciała samorządowe obowiązków swoich nie spełniają”. I wydaje się, że mimo zachodzących w kolejnych latach zmian organizacyjnych, tak sformułowane „cele” polityki zdrowotnej państwa były konsekwentnie realizowane (Gładysz 2001: 19–20; Sprawozd. stenogr. ... 14 III 1919, łam 727–728).

Ministerstwo Zdrowia, a później Ministerstwo Spraw Wewnętrznych bezpośrednio angażowały się zatem przede wszystkim w przeciwdziałanie chorobom epidemicznym, czego potwierdzeniem było utrzymywanie przez państwo na najbardziej zagrożonych terenach do końca okresu międzywojennego szpitali zakaźnych. W oparciu o środki budżetowe funkcjonowało również kilka szpitali psychiatrycznych, które zagwarantowały namiastkę chociaż opieki nad umysłowo chorymi w tych częściach państwa, gdzie ewidentnie brakowało tego typu miejsc w szpitalach. Łącznie z budżetu w II połowie lat trzydziestych utrzymywanych było 15 szpitali (Grata 2013: 261–262).

Związki samorządowe swoje zadania wynikające z zasadniczej ustawy sanitarnej realizowały w sposób niezadowalający. O ile bowiem prowadziły nieco ponad 300 szpitali (około połowy ogółu tego typu placówek w kraju), to abstrahując już nawet w tym miejscu od faktu, że liczba szpitali i oferowanych przez nie miejsc była rażąco niska, znacznie gorzej przedstawiały się odpowiednie wielkości obrazujące ofertę tzw. publicznej służby zdrowia w lecznictwie otwartym. W połowie lat dwudziestych liczba przychodni nastawionych na walkę z chorobami społecznymi była śladowa i mieściła się z reguły w skali kraju w granicach maksymalnie kilkudziesięciu placówek (w 1925 r. było w Polsce 65 przychodni przeciwgruźliczych, 11 przeciwjagliczych oraz 16 przeciwwenerycznych), co z góry przekreślało możliwość skutecznej walki z tymi schorzeniami (z danych ubezpieczalni społecznych wynikało, że chorobami wenerycznymi mogło być dotkniętych w tym czasie nawet blisko 4% populacji). Nieco tylko lepiej przedstawiały się perspektywy rozwoju przychodni dla matek i dzieci, chociaż liczba 105 placówek również była bardzo niska w stosunku do potrzeb (*Dwadzieścia...* 1939: 57–69; *Rocznik...* 1927: 477).

W kontekście zaznaczonej wyżej odrębności lecznictwa ubezpieczeniowego, do połowy lat dwudziestych trudno było w takiej sytuacji mówić o początku nawet publicznej służby zdrowia w Polsce, a dostęp do ochrony zdrowotnej dla większości nieubezpieczonych obywateli państwa możliwy był jedynie w ramach praktyki prywatnej. Zapowiedź swego rodzaju przełomu przyszła właśnie w połowie dekady, gdy z inicjatywy Fundacji Rockefellera powstały pierwsze w Polsce ośrodki zdrowia, które w zamierzeniu stać się miały placówkami zapewniającymi w swych przychodniach opiekę nad matką i dzieckiem oraz profilak-

tykę chorób zakaźnych i społecznych. Do końca lat dwudziestych liczba ośrodków i działających w nich przychodni (powstawały zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich) systematycznie się zwiększała, dochodząc do poziomu 180 placówek w roku 1930. Na przełomie dekad niewielkiego wsparcia na tworzenie ośrodków udzielać zaczęły władze centralne, a proces tworzenia sieci ośrodków nie został zahamowany nawet w okresie wielkiego kryzysu. W roku 1935 było ich w skali kraju 350, liczba czynnych w nich przychodni przeciwgruźliczych czy przeciwjagliczych zbliżała się już wtedy do 300 (MRS 1936: 211; Rocznik... 1930: 474; Tubiasz 1928: 5–6).

Połowa lat trzydziestych przyniosła jednak przede wszystkim ożywienie debaty na temat upowszechnienia opieki zdrowotnej w kraju. Coraz bardziej dostrzegalna dyskryminacja dominujących skądinąd w strukturze ludności mieszkańców wsi oraz wciąż nikły w skali całej populacji dostęp do ochrony zdrowia wreszcie znalazły przełożenie na dążność do próby systemowego rozwiązania problemu. Szczególnie istotne z tego punktu widzenia stało się „dostrzeżenie” faktu, że ubezpieczenia społeczne oraz praktyka prywatna zapewniały ochronę zdrowotną jedynie niewielkiej części obywateli, a „ludność gmin wiejskich i małych miasteczek, nie zatrudniona w urzędach, przemyśle, handlu, komunikacji i przedsiębiorstwach państwowych, pomocy tej nie posiada lub posiada w stopniu niedostatecznym”. O skali problemu najlepiej świadczył fakt, że w połowie lat trzydziestych stosunkowo bezwarunkowy dostęp do opieki zdrowotnej miało zdaniem ówczesnego dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych około 7,5 mln mieszkańców kraju, podczas gdy pozostałe 26 mln obywateli, czyli ponad 3/4 ogółu, z tego dobrodziejstwa korzystać nie mogło (Bujalski 1935: 7; Jastrzębowski 1994: 158–166; Lgocki 1937: 22–24).

Zdecydowanie najgorzej było pod tym względem na terenach wiejskich, gdzie liczba lekarzy była wręcz symboliczna, a na jednego medyka przypadało ponad piętnastokrotnie więcej osób niż w miastach. W związku z tym za podstawowe wyzwanie uznano upowszechnienie ochrony zdrowia na wsi. Zagadnienie to stało się nie tylko przedmiotem kolejnych publikacji, ale i zorganizowanej w 1937 r. przez Instytut Spraw Społecznych specjalnej konferencji. Problem podjęły również władze Ministerstwa Opieki Społecznej, które coraz bardziej propagowały rozwój ośrodków zdrowia stanowiących potencjalne remedium na głęboki deficyt w tym względzie na terenach wiejskich. Minister Marian Zyndram-Kościałkowski, przypominając w lutym 1937 r. w Sejmie, że polityka społeczna Polski, podobnie jak innych państw, zapomniała wcześniej o masach wiejskich, deklarował, że „za jedno z naczelnym zadań postawiłem sobie nieustawanie w rozbudowie ośrodków zdrowia,

przychodni lekarskich walczących z chorobami społecznymi, ruchomych kolumn zdrowia, stacji opieki nad matką i dzieckiem”. Również w sprawozdaniu z działalności Departamentu Służby Zdrowia za rok 1938/39 pisano, że wzrost liczby ośrodków zdrowia w mniejszych miejscowościach był „wynikiem celowej polityki Ministerstwa, zmierzającego do udostępnienia pomocy lekarskiej przede wszystkim ludności wiejskiej”. Wreszcie Rada Naczelna pilsudczykowskiego Obozu Zjednoczenia Narodowego w swoich tezach dotyczących zdrowia publicznego wyraźnie zaakcentowała, że „w organizacji służby zdrowia należy uwzględnić przede wszystkim: planową, szybką i systematyczną rozbudowę sieci zakładów leczniczych i ośrodków zdrowia” (Grata 2013: 268–269; MOS 12: 29–30; Sprawozd. stenogr. ..., 13 II 1937, łam 22; Sprawozd. stenogr. ..., 22 III 1939, łam 11).

Potwierdzeniem zwrotu, jaki się dokonał w polityce zdrowotnej państwa, stały się również przepisy przyjętej 30 lipca 1938 r. ustawy o zmianie rozporządzenia Prezydenta o wykonywaniu praktyki lekarskiej. U podłoża nowelizacji leżało właśnie dążenie do zapewnienia dopływu personelu lekarskiego na wieś oraz do mniejszych ośrodków miejskich. Zgodnie z ustawą prawo stałego wykonywania praktyki lekarskiej przysługiwać miało jedynie tym posiadaczom dyplomu, którzy przez dwa lata zamieszkiwali i wykonywali praktykę lekarską w gminach wiejskich lub miastach liczących poniżej 5 tys. mieszkańców (przepis nie dotyczył lekarzy zapisanych na listę członków izby lekarskiej przed 1 kwietnia 1939 r.). Co znamienne, z punktu widzenia analizy ówczesnych priorytetów polskiej polityki społecznej, uchwalona przez parlament wersja ustawy była znacznie bardziej liberalna od przyjętego wcześniej i skierowanego przez rząd projektu zakładającego zamknięcie możliwości podejmowania praktyki lekarskiej w miejscowościach, w których pomoc lekarska była już wystarczająco zapewniona. Zamknięcie listy miało nie obowiązywać lekarzy, którzy po 1 lipca 1938 r. odbyliby trzyletnią praktykę w gminach wiejskich bądź w miejscowościach określonych w spisie ustalonym przez ministra opieki społecznej. Przeciw tak radykalnym regulacjom wypowiedziała się sejmowa Komisja Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej, która uwzględniając postulaty środowiska lekarskiego, skróciła czas obowiązkowej praktyki na wsi do lat dwóch i usunęła z projektu prawo do zamykania przez ministra listy członków izby lekarskiej w określonych okręgach czy miejscowościach (DzU 1938: 57/449; Sejm IV, druk 838: 1–2; druk 864: 1).

Wraz z projektem ustawy Sejm przyjął również zaproponowane przez komisję rezolucje, które także rzucają pewne światło na ówczesne stanowisko władz w przedmiocie rozbudowy publicznej służby zdrowia. Jak deklarował referent projektu poseł ks. Józef Lubelski, miały one na

celu „powiększenie liczby lekarzy, zwłaszcza pochodzących ze stanu włościańskiego, przez stypendia, lepsze przygotowanie do wykonywania zawodu lekarskiego i lepsze warunki leczenia dla biednej ludności, zwłaszcza po wsiach i miasteczkach”. Same rezolucje wzywały rząd do ufundowania 200 stypendiów dla studentów medycyny pochodzących ze wsi, powiększenia o 20% liczby miejsc na wydziałach medycznych i utworzenia nowego wydziału medycznego, zreformowania studiów lekarskich w kierunku bardziej uwzględniającym potrzeby wsi, powiększenia liczby szpitali i udostępnienia ich ubogiej ludności wiejskiej przez obniżenie opłat szpitalnych oraz jak najliczniejszego tworzenia ośrodków zdrowia (Sejm IV, druk 864: 4; Sprawozd. stenogr. ..., 6 VII 1938, łam 109, 119).

### **Ustawa o publicznej służbie zdrowia**

Regulacja z 30 lipca 1938 roku oraz przyjęte wraz z nią rezolucje uznać można za potwierdzenie trwałości dokonującego się w tym czasie zwrotu w polityce zdrowotnej państwa. Jego szczytowym osiągnięciem stała się bezsprzecznie zaakceptowana przez parlament 15 czerwca 1939 r. ustawa o publicznej służbie zdrowia. Była ona, zdaniem wiceministra opieki społecznej Eugeniusza Piestrzyńskiego, „jednym z zasadniczych ogniw wykonywanego przez publiczną służbę zdrowia od wielu lat planu podniesienia zdrowotności w Polsce”. Plan ten polegał m.in. na „częściowym przesunięciu ciężaru z lecznictwa na zapobieganie chorobom, dalej na udzielaniu bezpłatnej porady, a nawet i leków wszystkim chorym na choroby społeczne jak: gruźlica, jaglica, choroby weneryczne, alkoholizm, itd., a wreszcie myślą przewodnią i zasadniczą jest takie rozmieszczenie lekarzy w terenie i danie im warsztatów pracy, aby w najdalszych zakątkach Polski ludność miasteczek i wsi miała możliwość dotarcia do lekarza. Wymienione zagadnienia mogą być zrealizowane wyłącznie przy pomocy ośrodków zdrowia”. Tak sformułowane credo ówczesnej polityki zdrowotnej oznaczało również, że wbrew postulatowi części środowiska lekarskiego władze resortu wyraźnie stawiały na rozwój ośrodków zdrowia nawet kosztem utrzymania istniejącego deficytu szpitali i łóżek szpitalnych w kraju (Sprawozd. stenogr. ..., 22 III 1939, łam 10–11).

Ustawa z 15 czerwca 1939 r. miała być środkiem bezpośrednio prowadzącym do stworzenia systemu publicznej służby zdrowia, jednak jej zasadniczą wadą stało się to, że została przyjęta dopiero po ponad dwudziestu latach niepodległości i, jak się miało okazać, wskutek agresji niemieckiej nie weszła nigdy w życie. Warto jednak przyjrzeć się tej regulacji, gdyż mimo pewnego oporu ze strony środowiska lekarskiego, stanowiła ona ważne potwierdzenie szeroko artykułowanego w II poło-

wie lat trzydziestych dążenia do budowy obejmującej ogół obywateli państwa publicznej służby zdrowia. Szczególnie zwracał uwagę zapisany w ustawie szeroki zakres jej oddziaływania. Miała ona bowiem obejmować sprawy „zwalczania chorób i zapobiegania im, zakładów leczniczych i leczniczo-zapobiegawczych, uzdrowisk, cmentarzy, opieki higieniczno-lekarskiej nad matką i dzieckiem, zwłaszcza w szkołach powszechnych i kształcących, higieny szkolnej, wychowania fizycznego, opieki nad koloniami i półkoloniami, zaopatrywania ludności w wodę i usuwania nieczystości, dozoru sanitarnego nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, higieny bytowania i pracy, kąpielisk, higieny środków lokomocji, nadzoru sanitarnego nad wyrobem i obrotem środków leczniczych i zapobiegawczych, aptek i drogerii, nadzoru nad zawodami czynnymi w zakresie służby zdrowia” (DzU 1939: 54/342).

Ten rozbudowany katalog zadań spocząć miał przede wszystkim na samorządach, w tym gminnych, które zostały zobowiązane do utrzymywania odpowiedniej liczby lekarzy i innego niezbędnego personelu medycznego, z lekarzem gminnym włącznie (w przypadku niedostatku środków finansowych władze powiatowe miały mieć prawo powoływania tzw. lekarzy okręgowych dla 2–3 gmin). Podstawową jednostką zapewniającą ludności opiekę zdrowotną oraz sprawującą pieczę nad warunkami higienicznymi jej bytowania stać się miały ośrodki zdrowia, które tworzyć i utrzymywać miały również związki samorządu terytorialnego (powiatowe, miasta i gminy wiejskie). Ośrodki miały zagwarantować dostęp do opieki higieniczno-lekarskiej nad matką i niemowlętami, dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym, zwalczanie chorób zakaźnych i społecznych, pieczę nad higieną otoczenia, udzielanie pomocy leczniczej w nagłych wypadkach oraz udzielanie pomocy leczniczej i położniczej ubogim (w razie braku możliwości finansowych zorganizowania ośrodka zdrowia przez gminę związek powiatowy mógł powołać ośrodek okręgowy obejmujący 2–3 gminy). Co istotne, do ponoszenia kosztów utrzymywania i prowadzenia ośrodków zdrowia przyczyniać się miały również instytucje ubezpieczeń społecznych, wciągnięte w ten sposób do systemu publicznej służby zdrowia (osoby ubezpieczone uzyskały prawo korzystania ze świadczeń ośrodków zdrowia na mocy specjalnych umów). Ustawa wchodziła w życie z dniem 1 lipca 1939 r., jednak niosące za sobą konieczność ponoszenia przez samorządy poważnych nieraz nakładów finansowych przepisy dotyczące powoływania lekarzy gminnych (okręgowych) oraz obowiązkowego zakładania ośrodków zdrowia wejść w życie miały 1 kwietnia 1940 r., czyli wraz z początkiem kolejnego roku budżetowego (DzU 1939: 54/342; Sejm V, druk 25: 3–4).

W ten sposób u schyłku Drugiej Rzeczypospolitej udało się przyjąć fundamentalny akt prawny, który dawał nadzieję na stworzenie systemu publicznej służby zdrowia. Ustawa była także wyrazem nowego pojmowania problemów ochrony zdrowia, które jak pisał wiceminister Piestrzyński w kwietniu 1939 r., „przystało być wartością pojedynczego człowieka, czy jego najbliższych, a stało się dobrem całego społeczeństwa”. Co więcej, „realizacja postulatu powszechności leczenia jest konieczną, skuteczną bowiem, bez wątpienia, działalność ubezpieczeń społecznych, nie może już wystarczyć” (Piestrzyński 1939: 5–6).

### **Realia publicznej służby zdrowia w Drugiej Rzeczypospolitej**

Mimo tak wyraźnego zwrotu w kierunku budowy systemu publicznej służby zdrowia dokonującego się w II połowie lat trzydziestych ocena realnych efektów prowadzonej w okresie dwudziestolecia międzywojennego polityki zdrowotnej nie może być pozytywna. Przez większość omawianego okresu była to bowiem polityka pasywna, nienastawiona na znaczące poszerzenie dostępności świadczeń zdrowotnych dla ogółu obywateli, czego skutkiem pozostawał wyraźnie stagnacyjny obraz przemian dokonujących się w ramach podstawowych wskaźników obrazujących sytuację w tej dziedzinie życia publicznego. Począwszy od zjawisk wynikających z uwarunkowań strukturalnych po te w większym stopniu zależne od aktywności władz, trudno było dostrzegać widoczny postęp w budowie tego, co tak chętnie w końcu lat trzydziestych nazywano publiczną służbą zdrowia.

Wspomniany wyżej i wynikający ze struktury społeczno-zawodowej ludności niewielki zasięg ubezpieczeń zdrowotnych z założenia wykluczał, jak już zaznaczono, zdecydowaną większość obywateli z możliwości korzystania z tej najbardziej upowszechnionej formy leczenia. Drugim zasadniczym ograniczeniem strukturalnym był nieprzystający do potrzeb i jeden z niższych w ówczesnej Europie stan posiadania pod względem zarówno personelu medycznego (lekarze, pielęgniarki, położne), jak i infrastruktury ochrony zdrowia (szpitale, łóżka szpitalne, przychodnie), pogłębiający jeszcze istniejący niedostatek w zakresie dostępu do ochrony zdrowia. Dość stwierdzić w tym miejscu, że według danych Departamentu Zdrowia MOS w roku 1938 było do obsadzenia ponad 250 placówek, w których lekarze mieli zapewnione warunki utrzymania i pracy (MRS 1939: 295–296; Sprawozd. stenogr. ..., 6 VII 1938, łam 109).

Do tych, można by stwierdzić, zmiennych niezależnych, dochodziły czynniki bezpośrednio już związane z prowadzoną przez państwo polityką zdrowotną. Jej *de facto* zawężenie do spraw związanych z zagroże-

niami epidemicznymi i leczeniem chorych psychicznie oraz scedowanie na samorządy większości zadań w tej materii skutkowało bowiem niezmiennie niskim poziomem nakładów budżetowych na ochronę zdrowia. W okresie istnienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego, a później w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na zdrowie kierowano z budżetu państwa zaledwie około 0,5% wszystkich wydatków. Niewiele się zmieniło pod tym względem po przejściu spraw zdrowia przez Ministerstwo Opieki Społecznej, które na zadania związane ze zdrowiem wydawało wprawdzie kilkanaście milionów złotych rocznie, jednak na dział „służba zdrowia” przeznaczano zaledwie 4–5 mln zł, podczas gdy na samą pomoc leczniczą dla funkcjonariuszy państwowych szło corocznie średnio 7–8 mln zł. Co istotne, poziom wydatków budżetowych na publiczną służbę zdrowia nie zmienił się nawet w II połowie lat trzydziestych, mimo wyraźnie deklarowanego poparcia dla jej rozwoju – na tak preferowane ośrodki zdrowia resort opieki społecznej wydawał w tym okresie zaledwie 200 tys. zł rocznie (Grata 2013: 77–89).

Znacznie więcej na ochronę zdrowia przeznaczały samorządy, ale i w tym przypadku trudno było mówić o kształtowaniu się korzystnych tendencji. O ile bowiem jeszcze w latach dwudziestych władze lokalne przeznaczały na ten cel średnio 13–14% środków budżetowych, to w dekadzie kolejnej nastąpił widoczny regres i wydatki na zdrowie obejmowały już tylko 9–10% budżetów samorządów. W obliczu tak kształtujących się nakładów na zdrowie publiczne nie mógł dziwić wciąż niezadowolający stan posiadania w tym względzie. Widoczny rozwój sieci ośrodków zdrowia mógł wprawdzie budzić zadowolenie, gdyż w końcu roku 1938 placówek takich było w kraju już blisko 650, jednak warto w tym miejscu zaznaczyć, że celem strategicznym było powstanie 1,5 tys. takich placówek (jeden ośrodek na 2–3 gminy). Wskutek tego i zasięg opieki sprawowanej przez ośrodki zdrowia był wciąż ograniczony i mimo szybkiego postępu w tym względzie z ich porad korzystało w 1937 r. wciąż tylko niespełna 1,5 mln osób (Grata 2013: 96–98, 275–277)<sup>1</sup>.

W tak kształtujących się warunkach wymierne efekty realizacji polityki zdrowotnej również nie mogły być satysfakcjonujące. W ciągu dwudziestu lat niepodległości nie udało się bowiem zredukować niezmiennie wysokiego wskaźnika umieralności niemowląt (szacowanego przez specjalistów nawet na poziomie przekraczającym 20%), na wysokim poziomie utrzymywała się również zapadalność na choroby zakaźne oraz społeczne, a na samą tylko gruźlicę rocznie umierało w kraju około 60 tys. osób. Co więcej, wraz z postępami w tworzeniu ośrodków zdro-

---

<sup>1</sup> W latach dwudziestych samorządy wydawały na zdrowie nawet dziesięciokrotnie więcej niż budżet państwa, w dekadzie następną było to już tylko pięciokrotnie więcej.



wia i działających w ich ramach przychodni ujawniano coraz więcej przypadków niediagnozowanych wcześniej z reguły zachorowań. Najlepszym tego potwierdzeniem była liczba chorych wenerycznie. W latach dwudziestych przy niewielkiej liczbie przychodni przypadków takich odnotowywano zaledwie kilka tysięcy rocznie, w II połowie dekady następczej, wraz z rozwojem sieci poradni, rejestrowano już natomiast około 90 tys. chorych w ciągu roku (Grata 2013: 287–291).

Za potwierdzenie swego rodzaju bezsilności w tym względzie uznać należy słowa wicemarszałka Senatu i sprawozdawcy Komisji Budżetowej Izby Mikołaja Kwaśniewskiego, który charakteryzując w 1937 r. sytuację sanitarną kraju, wskazywał, że „chwalebne wysiłki Departamentu Służby Zdrowia nie dały pożądanego wyniku, bo dać nie mogły, nie można bowiem żądać od Departamentu Służby Zdrowia cudu, przy tak niskim budżecie. Można jednak żądać, by Departament Służby Zdrowia, jako jedynie kompetentny przedstawił Rządowi bez obłonek nad wyraz groźny stan rzeczy”. Sama zaś Komisja wyrażała przekonanie, że Departament Służby Zdrowia będzie się kierował zasadą wypowiedzianą w trakcie jej obrad przez ministra opieki społecznej, że „tylko na zdrowym obywatelu można budować zdrowy ustrój społeczny i siłę obronną Państwa” (Senat IV, druk 155/14: 3–4).

## **Wnioski**

Zderzenie sformułowanych ostatecznie w końcu lat trzydziestych celów i zamierzeń polityki zdrowotnej z bardzo ogólnym nawet obrazem realiów ochrony zdrowia w dwudziestoleciu międzywojennym wskazuje na przepaść niemal między wyobrażeniami na temat tej polityki a rzeczywistością. W kontekście jej oceny formułowanej jedynie przez pryzmat twardych wskaźników obrazujących funkcjonowanie i zasięg ochrony zdrowia w Drugiej Rzeczypospolitej można by konkludować porażkę, a nawet klęskę prowadzonej przez państwo polityki zdrowotnej. Również fakt tak późnego zainteresowania czynników rządowych podniesieniem poziomu ochrony zdrowotnej obywateli stanowił dobitne świadectwo marginalnego przez wiele lat jej miejsca w polityce państwa.

Z drugiej strony warto jednak zauważyć widoczny postęp, jaki dokonał się w ciągu dwudziestu lat niepodległości zarówno w warstwie koncepcyjnej i prawnej, jak i praktycznej. Pozytywne tendencje były jednak zbyt słabe i skrajnie niedofinansowane, by skutecznie wpłynąć na obraz całości ochrony zdrowia w państwie. Tak popierana w II połowie lat trzydziestych idea publicznej służby zdrowia wciąż była, mimo postępów w zakładaniu ośrodków zdrowia i ważnych zmian ustawodaw-

czych, jedynie wielkim zamierzeniem, którego realizacja miała zająć wiele kolejnych lat, a choćby próbę jej zainicjowania przerwał wybuch II wojny światowej.

Warto jednak pamiętać, że próba taka została przez polską politykę zdrowotną podjęta, a o skali trudności w budowie publicznej i powszechnej służby zdrowia najlepiej świadczyć może fakt, że jeszcze przez wiele lat po zakończeniu wojny ochrona zdrowotna nadal bezwarunkowo dostępna była tylko zatrudnionym na etatach, podczas gdy rolnicy indywidualni musieli czekać na podobny dostęp do tej sfery zabezpieczenia społecznego aż do roku 1972. Nie wolno zapominać rzecz jasna w tym miejscu o politycznych uwarunkowaniach takiej sytuacji, ale nawet tak krytykujący w pierwszych latach po wojnie swych „sanacyjnych” poprzedników kreatorzy „nowej” polityki zdrowotnej państwa mieli pełną świadomość trudności, jakie budowa rzeczywiście publicznej służby zdrowia nieść ze sobą miała (DzU 1971: 37/345; MZ 6: 4–5).

Nieprzystawanie zaś zamierzeń i oczekiwań do rzeczywistości do dzisiaj stanowi immanentną cechę polskiej polityki zdrowotnej i chociażby z tego powodu nie należy stawiać zbyt poważnych zarzutów jej twórcom działającym w znacznie trudniejszych z wielu względów niż współcześnie społeczno-gospodarczych i politycznych uwarunkowaniach dwudziestolecia międzywojennego.

## Bibliografia

- Archiwum Akt Nowych, *Ministerstwo Opieki Społecznej 1918–1939* (MOS), sygn. 12.  
Archiwum Akt Nowych, *Ministerstwo Zdrowia w Warszawie 1944–1960* (MZ), sygn. 6.  
Bujalski J. 1935, *Powszechna służba zdrowia*, Warszawa.  
*Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia 1918–1938*, 1939, Warszawa.  
Dziennik Praw Państwa Polskiego (DzP) 1918, 1919.  
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (DzU) 1919, 1920, 1923, 1924, 1928, 1932, 1938, 1939, 1971.  
Gładysz A., Kos J. 2001, *Założenia organizacyjne zapobiegania, zwalczania i leczenia ostrych chorób zakaźnych na ziemiach polskich w XX wieku [w:] Choroby zakaźne i ich zwalczanie na ziemiach polskich w XX wieku*, red. J. Kostrzewski, W. Magdzik, D. Naruszewicz-Lesiuk, Warszawa.  
Grata P. 2013, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów.  
Hilarowicz Z. 1926, *Zarys polskiego prawa sanitarnego*, Warszawa.  
J-ki M. 1926, *Państwowa służba sanitarna*, „Lekarz Polski”, nr 8.  
Janiszewski T. 1918, *Polskie Ministerstwo Zdrowia Publicznego*, „Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego”, nr 5.  
Jastrzębowski Z. 1994, *Spory o model lecznictwa. Opieka zdrowotna w koncepcjach polskiej polityki społecznej w XIX i XX wieku (do 1948 roku)*, Łódź.  
*Koleje Państwowej Służby Zdrowia*, 1928, „Lekarz Polski”, nr 9.

- Lgocki J. 1937, *Podstawy prawne i organizacyjne ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny (MRS) 1936, 1939.
- Piestrzyński E. 1939, *Przedmowa [w:] Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia 1918–1938*, Warszawa.
- Polak J. 1926, *Od Redaktora*, „Zdrowie”, nr 8.
- Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1927, 1930.
- Sejm Okres IV, druk nr 838.
- Sejm Okres IV, druk nr 864.
- Sejm Okres V, druk nr 25.
- Senat Okres I, druk nr 28.
- Senat Okres IV, druk nr 155.
- Sprawozd. stenogr. z 14 pos. Sejmu Ustawodawczego, 14 III 1919, łam 727–728.
- Sprawozd. stenogr. z 123 pos. Sejmu Ustawodawczego, 24 II 1920, łam 29.
- Sprawozd. stenogr. z 39 pos. Sejmu IV, 13 II 1937, łam 22.
- Sprawozd. stenogr. z 85 pos. Sejmu IV, 6 VII 1938, łam 109, 119.
- Sprawozd. stenogr. z 22 pos. Sejmu V, 22 III 1939, łam 10–11.
- Sprawozd. stenogr. z 154 pos. Senatu I, 12 III 1927, łam 19.
- Tubiasz S. 1928, *Zarys ogólny organizacji ośrodków zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Ośrodki zdrowia w Polsce*, red. M. Kacprzak, Warszawa.

Joanna Figura\*

## SYSTEM OCHRONY ZDROWIA W SZWAJCARII – DOŚWIADCZENIA I REKOMENDACJE DLA POLSKI

### THE HEALTH CARE SYSTEM IN SWITZERLAND – EXPERIENCES AND RECOMMENDATIONS FOR POLAND

#### Abstract

The article pertains to the subject of health policy. The paper examines in detail one of the best health systems in the world, which operates in Switzerland. The aim of the article is a detailed presentation of the functioning of the health system in Switzerland, according to selected criteria. The article was developed based on the study of literature (both national and international positions). The health model adopted and implemented in Switzerland has its advantages and disadvantages. The success of the health system in Switzerland is determined by, among other factors, the operation of many competing companies offering health insurance, broad and at the same time socially acceptable patient co-payment and the development of large-scale private health insurance and high "saturation" of medical personnel within the health system. Concrete proposals to improve the situation in the Polish health care system were indicated, based on the rich experience of the Swiss health system. The solutions adopted in the Swiss health care system should provide inspiration for all decision-makers in Poland.

**Key words:** healthcare, Switzerland, health insurance, co-payment

Szwajcaria posiada jeden z najlepszych, ale i jednocześnie najdroższych systemów opieki zdrowotnej na świecie. W najbardziej popularnym, corocznym rankingu oceniającym europejskie systemy zdrowotne, tj. w *Europejskim Konsumenckim Indeksie Zdrowia (Euro Health Consumer Index)*<sup>1</sup> system szwajcarski klasyfikowany jest rok w rok na bardzo wysokim 2. miejscu, ustępując jedynie systemowi ustanowionemu

---

\* Wydziału Humanistyczny, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: j.figura@onet.eu

<sup>1</sup> *Europejski Konsumencki Indeks Zdrowia (Euro Health Consumer Index)* to ranking opracowywany na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych, ankiet wypełnianych przez pacjentów oraz niezależnych badań prowadzonych przez prywatną firmę Health Consumer Powerhouse (HCP) (HCP 2015: 27).

w Holandii. Dla porównania system zdrowotny w Polsce w ww. rankingu został sklasyfikowany w 2015 r. na 34. miejscu spośród 37 analizowanych państw (HCP 2015: 17). Powyższy fakt należy uznać za wystarczający, aby uzasadnić potrzebę zapoznania się z zasadami funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii. Rozwiązania przyjęte i sprawdzone w tym europejskim kraju mogą i powinny stanowić inspirację dla proponowanych rozwiązań formułowanych w polskim systemie. Doświadczenia jednego z najlepszych systemów ochrony zdrowia na świecie powinny stanowić szczegółowy przedmiot analizy i punkt odniesienia dla polskiego systemu, biorąc oczywiście pod uwagę specyfikę każdego systemu ochrony zdrowia z osobna, jego możliwości, ale również i ograniczenia. Celem niniejszego artykułu jest przegląd i analiza doświadczeń związanych z funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii oraz sformułowanie na tej podstawie proponowanych rekomendacji dla polskiego systemu ochrony zdrowia.

### **Geneza systemu ochrony zdrowia**

W Szwajcarii od zawsze dominującą ideologią w wielu obszarach był liberalizm (łac. *liberalis*). Znalazł on również odbicie w kształcie modelu przyjętego i realizowanego w systemie ochrony zdrowia. W ochronie zdrowia zdecydowano się na wdrożenie głównych postulatów liberalizmu z niewielkim, aczkolwiek stale rosnącym, zaangażowaniem państwa w tej szczególnej sferze (Jakobs, Goddard 2000: 9). Korzenie ubezpieczenia zdrowotnego w Szwajcarii sięgają 1911 r., w którym to ustanowiono federalne prawo dotyczące ubezpieczenia zdrowotnego oraz wypadkowego, w skrócie LAMA (*Loi fédérale sur l'assurance-maladie et accident*). Przyjęty model zapewniał podstawowy koszyk świadczeń zdrowotnych wszystkim ubezpieczonym. Wysokość składki ubezpieczeniowej była zależna od płci i wieku przystąpienia do ubezpieczenia. Konkurujące między sobą kasy chorych mogły odmówić ubezpieczenia osobom o wyższym ryzyku zdrowotnym, co nie sprzyjało solidarności. Te niekorzystne rozwiązania wespół z rosnącymi wydatkami na opiekę zdrowotną i dążeniem do zagwarantowania ludności wysokiej jakości usług zdrowotnych spowodowały, że rozwiązania przyjęte w LAMA były przez lata nowelizowane i unowocześniane. Działania reformatorskie doprowadziły do uchwalenia w 1994 r. nowego prawa federalnego regulującego ubezpieczenie zdrowotne w Szwajcarii (LAMal – *Loi fédérale sur l'assurance-maladie*), które zaczęło obowiązywać w 1996 r. i w niezmienionej zasadniczo formie funkcjonuje do dzisiaj (Kozber, Osak 2013: 98–99; OECD/WHO 2011: 24–25).

## Zasady ogólne w systemie ochrony zdrowia

Szwajcaria ma mieszany system opieki zdrowotnej, tj. państwowy i prywatny. Obowiązujący system ochrony zdrowia realizuje przede wszystkim tzw. model ubezpieczeniowy (tj. model Bismarcka, niemiecki). Na podstawie ustawy o ubezpieczeniach chorobowych (KVG – *Krankenversicherungs gesetz*), która zaczęła obowiązywać w Szwajcarii w 1996 r., wszystkie osoby zamieszkałe w tym kraju mają obowiązek posiadania ubezpieczenia zdrowotnego (w zakresie podstawowym). Nie ma natomiast żadnego obowiązku wykupienia i posiadania dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, które uzupełniałoby zakres oferowany przez ubezpieczenie bazowe (OECD/WHO 2011: 60)

Oprócz obowiązku posiadania ubezpieczenia zdrowotnego każdy dorosły obywatel ma ustawowy obowiązek uczestniczenia w kosztach otrzymywanych świadczeń zdrowotnych w wysokości 300 franków rocznie (tzw. roczna franszyza)<sup>2</sup>. Innymi słowy w Szwajcarii obowiązuje szerokie współpłacenie pacjentów za otrzymywane świadczenia zdrowotne, co jest cechą charakterystyczną dla wielu rozwiniętych systemów ochrony zdrowia na świecie.

Wysokość składek ubezpieczeniowych płaconych przez ubezpieczonych jest różna w zależności od kantonów i wybranej instytucji ubezpieczeniowej. Różne składki mogą obowiązywać również w poszczególnych towarzystwach ubezpieczeniowych działających w tym samym kantonie. Składki na ubezpieczenie nie są uzależnione od dochodu ani od ryzyka zdrowotnego. Osoby o niskich dochodach otrzymują w tym zakresie wsparcie finansowe od kantonu i od federacji w postaci dotowania składki na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne. Dla obywateli o niskim dochodzie istnieje program wspomagający, którego celem jest zmniejszenie płaconych przez nich składek (OECD/WHO 2011: 66). Szacuje się, że około 1/3 populacji i około 40% gospodarstw domowych korzysta z całkowitego lub częściowego dofinansowania ubezpieczenia z budżetu państwa. Składkę można również zredukować, wybierając wyższą franszyzę lub alternatywną formę ubezpieczenia (HMO<sup>3</sup>, systemy

---

<sup>2</sup> Franszyza określa maksymalną sumę kosztów finansowanych przez pacjenta w przyjętym okresie rozliczeniowym; koszty przekraczające franszyzę pokrywa płatnik trzeciej strony (Kozber, Osak 2013: 96).

<sup>3</sup> Ubezpieczenie w ramach opieki koordynowanej (HMO); ubezpieczonym na terenie kantonu nie przysługuje w pełni swobodny wybór świadczeniodawcy, lecz zobowiązują się oni korzystać z usług w ramach sieci świadczeniodawców skonsolidowanej przez ubezpieczyciela; obniżka składki nie może być wyższa niż 20% składki za ubezpieczenie podstawowe (Kozber, Osak 2013: 101; OECD/WHO 2011: 61).

bonusowe<sup>4</sup>, itp.). Wybierając roczną franszyzę w wysokości 2500 CHF, ubezpieczony płaci co miesiąc około 200 CHF składki, w zależności od wybranej kasy chorych i regionu. W przypadku wyboru rocznej franszyzy w wysokości 300 CHF comiesięczna składka wynosi około 400 CHF.

W modelu szwajcarskim systemu ochrony zdrowia można doszukać się również cech charakterystycznych dla modelu Beveridge'a (tj. modelu państwowego). Podstawowe ubezpieczenie zdrowotne (obowiązkowe) zapewnia dostęp do elementarnego koszyka świadczeń zdrowotnych natomiast dostęp do świadczeń pozostałych (tj. niezajdujących się w koszyku świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia podstawowego) każdy obywatel może, ale nie musi zapewnić sobie we własnym zakresie. Dostęp do świadczeń, które z różnych względów nie znalazły się w koszyku świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia podstawowego, można sobie zapewnić, dobrowolnie wykupując dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne. Prawie 40% społeczeństwa w Szwajcarii zdecydowało się na nabycie dobrowolnego dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego w celu zapewnienia sobie m.in. bardziej komfortowych warunków pobytu w szpitalu. Warto zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do ubezpieczenia podstawowego towarzystwa ubezpieczeniowe w przypadku ubezpieczeń dodatkowych mają możliwość odrzucenia wniosków o zawarcie umowy ubezpieczenia lub warunkowego przychylnego ich rozpatrzenia. W przypadku ubezpieczeń dodatkowych (dobrowolnych) istnieje więc możliwość selekcji ryzyk niezdrowia przez instytucje ubezpieczeniowe, natomiast w przypadku ubezpieczenia podstawowego (obowiązkowego) obowiązuje ustawowy zakaz selekcji ryzyka niezdrowia.

Ustawa regulująca zasady funkcjonowania podstawowego obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (*Sickness Insurance*) określiła również wysokość rocznej franszyzy (tj. określiła tym samym poziom współpłacenia za otrzymywane świadczenia zdrowotne) oraz wprowadziła jednolity koszyk świadczeń gwarantowanych w ramach systemu bazowego. Do roku 1996 kasy chorych samodzielnie określały zakres koszyka świadczeń gwarantowanych przysługującego ubezpieczonym w zamian za opłacanie składki ubezpieczeniowej. Z dniem 1 stycznia 1996 r. powstał tzw. koszyk gwarantowanych świadczeń podstawowych, który obowiązuje na terenie całego kraju. Obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne jest zarządzane przez fundusze wzajemne (publiczne i prywatne instytucje ubezpieczeniowe typu *non-profit*).

Reasumując, system ubezpieczenia zdrowotnego w Szwajcarii składa się z trzech elementów:

---

<sup>4</sup> Ubezpieczenie z klauzulą o niskiej szkodowości (ang. *no-claim bonus insurance*); obniżenie składki jest bonifikatą za niekorzystanie ze świadczeń zdrowotnych w danym roku ubezpieczenia (Kozber, Osak 2013: 101; OECD/WHO 2011: 61).

- 1) obowiązkowego, podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego<sup>5</sup>,
- 2) dobrowolnego, uzupełniającego ubezpieczenia zdrowotnego<sup>6</sup>,
- 3) ubezpieczenia od choroby, starości i niepełnosprawności.

Podstawowe ubezpieczenie zdrowotne obejmuje tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych ustalany na poziomie narodowym przez Ministerstwo Zdrowia. Wszyscy ubezpieczyciele muszą obowiązkowo oferować posiadaczom ubezpieczenia podstawowego identyczny zakres świadczeń z góry ustalony na poziomie całego kraju.

Natomiast dobrowolne dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne o charakterze uzupełniającym w stosunku do ubezpieczenia podstawowego obejmują usługi nieujęte w koszyku świadczeń podstawowych (np. niektóre ze świadczeń stomatologicznych) lub też świadczenia ujęte w koszyku świadczeń podstawowych, ale o wyższej jakości (np. wolny wybór chirurga do operacji czy podwyższony standard hotelowy).

Ubezpieczenie od choroby, starości oraz niepełnosprawności jest obowiązkowe i pochodzi ze składki płaconej w części przez pracodawcę, a w części przez pracownika.

Obowiązek posiadania podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego w Szwajcarii jest zindywidualizowany. Pracownik ubezpiecza się sam, tzn. samodzielnie wybiera jedną z dostępnych kas chorych i zawiera umowę ubezpieczenia zdrowotnego, płacąc miesięczne składki. Od wynagrodzenia brutto nie są automatycznie potrącane składki ubezpieczenia zdrowotnego. W Szwajcarii nie występuje, znane m.in. w Polsce, wspólne ubezpieczenie członków rodziny w ramach jednego tytułu prawnego. Obowiązek ubezpieczenia jest zatem zindywidualizowany. Pracodawca nie partycypuje w kosztach ubezpieczenia zawieranego przez pracowników (Kozber, Osak 2013: 100).

Ubezpieczony ma pełną swobodę w zakresie wyboru podmiotu, w którym będzie realizował swój obowiązek posiadania ubezpieczenia. Ponadto ubezpieczony ma prawo dwa razy w roku bezpłatnie zmienić ubezpieczyciela (Daley i Gubb 2007: 2–4).

### **Podmioty oferujące ubezpieczenie zdrowotne**

Tzw. trzecią stroną (*third party*) w systemie ochrony zdrowia w Szwajcarii są instytucje ubezpieczeniowe oferujące programy zdrowotne. W ba-

---

<sup>5</sup> To ubezpieczenie można również określić jako: bazowe, zasadnicze, standardowe, przymusowe, ogólne, dla wszystkich, społeczne, masowe, państwowe, socjalne.

<sup>6</sup> To ubezpieczenie można również określić jako: prywatne, dobrowolne, luksusowe, specjalne, komfortowe.



zowym systemie zabezpieczenia zdrowotnego występuje wielość płatników połączona z możliwością swobodnego wyboru ubezpieczyciela przez potencjalnego pacjenta (Więckowska 2010: 26–27). Powyższe rozwiązanie sprzyja konkurencji, gdyż spełnione są dwa najważniejsze warunki, aby konkurencja pomiędzy płatnikami trzeciej strony w ogóle zaistniała, tj. wielość podmiotów oraz swoboda w ich wyborze dla ubezpieczonych.

Obecnie na rynku ubezpieczeniowym w Szwajcarii funkcjonuje ponad 60 instytucji ubezpieczeniowych (*Krankenkassen*), które oferują obowiązkowe (podstawowe) ubezpieczenie zdrowotne. Prawo do oferowania pakietu ubezpieczeń zdrowotnych mają zarówno publiczne, jak i prywatne fundusze ubezpieczenia zdrowotnego (*Health Insurance Funds*). Instytucje ubezpieczeniowe mogą być podmiotami federalnymi, regionalnymi, religijnymi lub związanymi z miejscem pracy. Wszystkie ustawowo działają jako organizacje *non-profit*. Prywatne i publiczne instytucje ubezpieczeniowe mogą oferować ubezpieczenie zdrowotne w systemie podstawowym pod warunkiem, że wszystkie środki pochodzące ze składek na takie ubezpieczenie wykorzystają na finansowanie świadczeń określonych w katalogu świadczeń podstawowych i pokrycie kosztów administracyjnych. Prawo zabrania subwencjonowania ze środków podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego innych form działalności ubezpieczeniowej oraz wypłacania z nich dywidend dla akcjonariuszy.

Ubezpieczyciele nie mogą dowolnie definiować zakresu koszyka świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia podstawowego. Kształt koszyka, tj. jego zakres i standard, narzucony jest z góry przez Ministerstwo Zdrowia. Podmioty oferujące ubezpieczenie zdrowotne mogą natomiast dowolnie kształtować zakres i standard koszyka, do którego ubezpieczeni mają prawo w ramach opłacania składki za dodatkowe dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne. Ubezpieczyciele zwykle łączą się w stowarzyszenia kantonowe lub federalne reprezentujące ich interesy m.in. przy negocjowaniu stawek usług zdrowotnych ze świadczeniodawcami. Każdy podmiot tzw. trzeciej strony (publiczny oraz prywatny) musi podporządkować się restrykcyjnemu prawu i poddać się nadzorowi państwowych instytucji kontrolnych, jeśli chce oferować ubezpieczenie podstawowe w zakresie ochrony zdrowia (*Krankenversicherungs Gesetz – KVG*). Prawo nakazuje przyjęcie każdej osoby, która wyrazi chęć ubezpieczenia się w wybranej instytucji ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczenia podstawowego.

Zarówno kasy chorych, jak i prywatne firmy ubezpieczeniowe mogą oferować swoim ubezpieczonym dodatkowe ubezpieczenia na świadczenia niezawarte w koszyku podstawowym na zasadach komercyjnych.

## Koszyk świadczeń gwarantowanych

W ustawie z dnia 18 marca 1994 r. *Federal Law on Sickness Insurance* (art. 25–31) zdefiniowano zakres świadczeń zdrowotnych, które są finansowane w ramach obowiązkowego, podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego. Decyzję o włączeniu lub usunięciu każdego elementu z owego koszyka podejmuje Minister Zdrowia. Wszystkie świadczenia i procedury, które nie zostały włączone do koszyka podstawowego, stanowią przedmiot gry rynkowej ubezpieczeń komplementarnych, które konkurują różnymi ofertami świadczeń i procedur. Minimum świadczeń zdrowotnych nie może być modyfikowane poprzez decyzje poszczególnych samorządów w kantonach. Ubezpieczycielom nie wolno konkurować w odniesieniu do zawartości podstawowego koszyka świadczeń (ustalonego dla całego kraju), czyli wszystkie ubezpieczalnie muszą oferować pełny zakres świadczeń ujęty w koszyku podstawowym, jeśli chcą funkcjonować na rynku podstawowych ubezpieczeń zdrowotnych. Ubezpieczenia konkurują natomiast między sobą wysokością składki. Koszyk podstawowy w Szwajcarii jest tzw. koszykiem negatywnym, tzn. definiowany jest poprzez precyzyjne określenie tego, co się w nim nie znajduje. Zakłada się, iż wszystkie świadczenia zdrowotne, które nie zostały jednoznacznie wykluczone, znajdują się w koszyku podstawowym, który przysługuje ubezpieczonym w ramach ubezpieczenia bazowego.

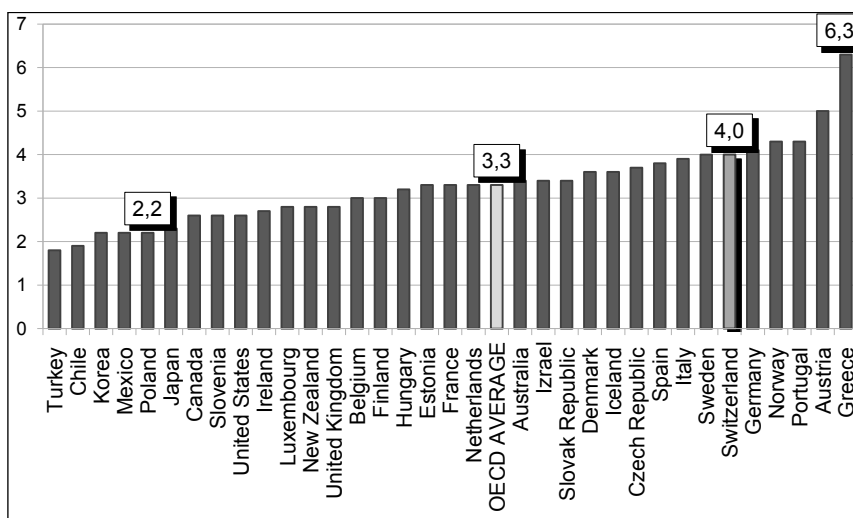
Koszyk „bazowy” jest sukcesywnie rozszerzany i w rzeczywistości gwarantuje szeroki wachlarz świadczeń zdrowotnych (Camenzind i Squires 2011: 106; Daley i Gubb 2007: 3; Sławatyniec 2011: 397).

## Zasoby w systemie ochrony zdrowia

Większość szpitali w Szwajcarii to podmioty prywatne działające *non-profit*. Ze środków publicznych na równych zasadach mogą korzystać zarówno jednostki publiczne, jak i prywatne. Rządy poszczególnych kantonów we własnym zakresie planują świadczenia zdrowotne, a federacja z reguły uchwała ustawy ramowe, przekazując ich realizację powyższej jednostce (system zdecentralizowany). Ambulatoryjną opiekę medyczną świadczą przeważnie lekarze zatrudnieni w prywatnych gabinetach lekarskich, a także ambulatoria szpitali państwowych lub klinik prywatnych. Obecnie w Szwajcarii jest około 300 szpitali (40 000 łóżek, w Polsce natomiast ponad 1000 szpitali i 250 000 łóżek). Wskaźnik określający liczbę osób przypadająca na 1 łóżko na 1000 mieszkańców wynosi w systemie szwajcarskim 4,7 (w Polsce 6,6) (OECD 2016). Ce-

chę charakterystyczną dla szwajcarskiego systemu opieki zdrowotnej jest to, iż został on oparty na prywatnych dostawcach usług zdrowotnych.

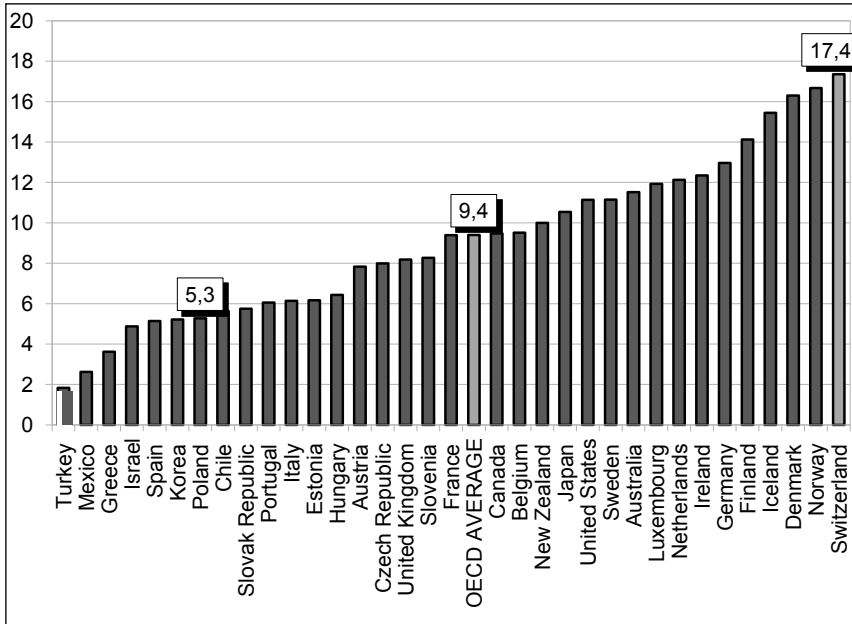
System ochrony zdrowia w Szwajcarii należy uznać za wysoce „nasycony” zasobami kadrowymi i infrastrukturalnymi. Pacjenci mogą swobodnie wybierać lekarzy oraz mają nieograniczony, bezpośredni dostęp do specjalistów. Liczba lekarzy w Szwajcarii przypadająca na 1000 mieszkańców wynosi 4,0 i jest znacznie wyższa niż średnia ustalona dla krajów OECD (3,3). Sytuacja w polskim systemie ochrony zdrowia pod tym względem wydaje się wysoce niezadowolająca (zaledwie 2,2 lekarza na 1000 mieszkańców) (wykres 1).



Wykres 1. Liczba lekarzy przypadająca na 1000 mieszkańców w krajach OECD w 2013 roku

Źródło: OECD 2016.

Wysoka liczba kluczowych medycznych grup zawodowych niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii dotyczy nie tylko lekarzy, ale również pielęgniarek i położnych. Szwajcaria charakteryzuje się najwyższą liczbą pielęgniarek i położnych przypadającą na 1000 mieszkańców tego nieco ponad 8-milionowego kraju w odniesieniu do wszystkich krajów rozwiniętych należących do OECD. Wskaźnik ten wynosi 17,4 i jest znacznie wyższy niż średnia ustalona dla krajów OECD (9,4). W tym zakresie pomiędzy systemem ochrony zdrowia w Szwajcarii i Polsce występuje istotna różnica. W polskim systemie ochrony zdrowia przypada zaledwie 5,3 pielęgniarek i położnych na 1000 mieszkańców (wykres 2).



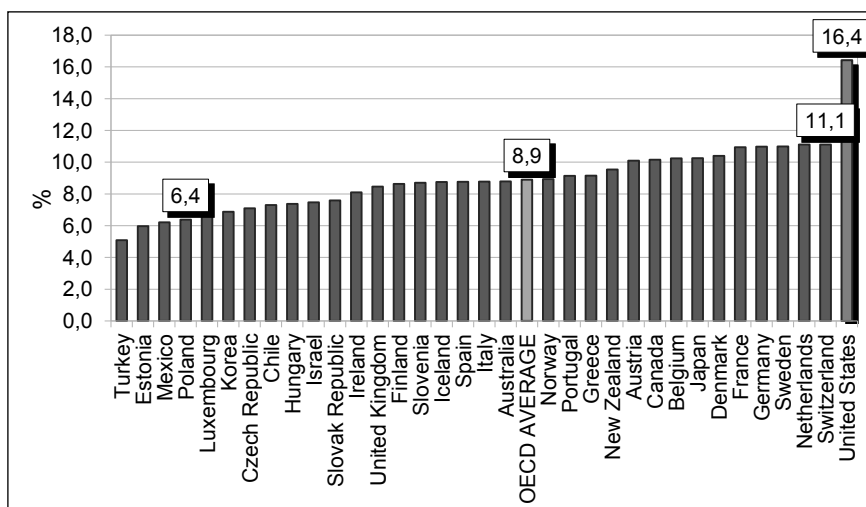
Wykres 2. Liczba pielęgniarek i położnych na 1 000 mieszkańców w krajach OECD w 2013 roku

Źródło: OECD 2016.

Powyższe bezpośrednio przekłada się na sytuację ludzi starszych i jakość sprawowanej opieki długoterminowej. Warto wskazać, iż Szwajcaria we wszystkich publicznie dostępnych rankingach wypada najlepiej, jeśli chodzi o opiekę długoterminową. Natomiast wyniki Polski na tle krajów OECD są bardzo słabe w tym zakresie, tylko 5% seniorów powyżej 65. roku życia objętych jest w Polsce pomocą w ramach opieki długoterminowej, podczas gdy średnia OECD w tym zakresie to 14%, a najlepsza w tym zakresie jest Szwajcaria – 20% (Piątkowski i Ciężadło 2016: 30).

### Finansowanie systemu ochrony zdrowia

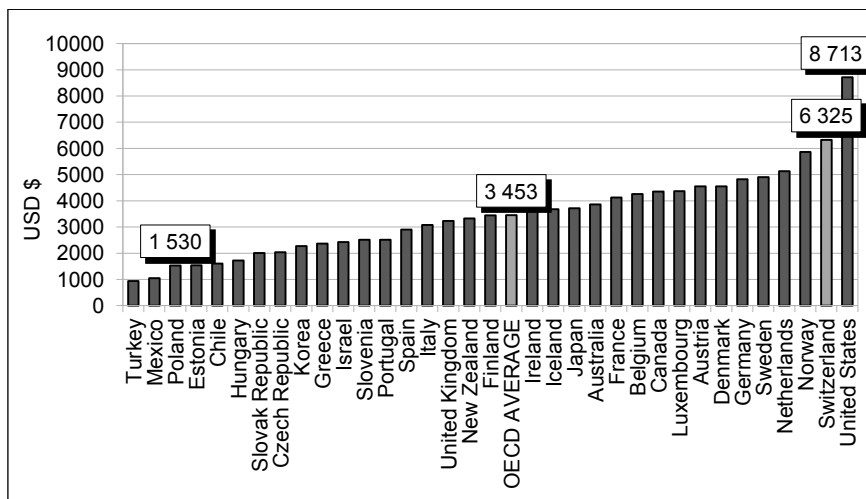
Szwajcaria wydaje na ochronę zdrowia co roku ponad 11% swojego PKB. Więcej na ochronę zdrowia przeznaczają tylko Stany Zjednoczone (ponad 16,4% PKB). Wydatki na ochronę zdrowia w Szwajcarii znacznie przewyższają średnią ustaloną dla krajów OECD, która wynosi ok. 8,9%. W polskim systemie ochrony zdrowia wydatki całkowite na zadania związane ze zdrowiem wynoszą ok. 6,4% PKB (wykres 3).



Wykres 3. Wydatki na ochronę zdrowia w krajach należących do OECD w 2013 roku (% PKB)

Źródło: OECD 2016.

Podobne tendencje można zaobserwować w przypadku analizy wielkości wydatków na zdrowie w poszczególnych krajach należących do OECD w przeliczeniu na osobę (*per capita*) (wykres 4).

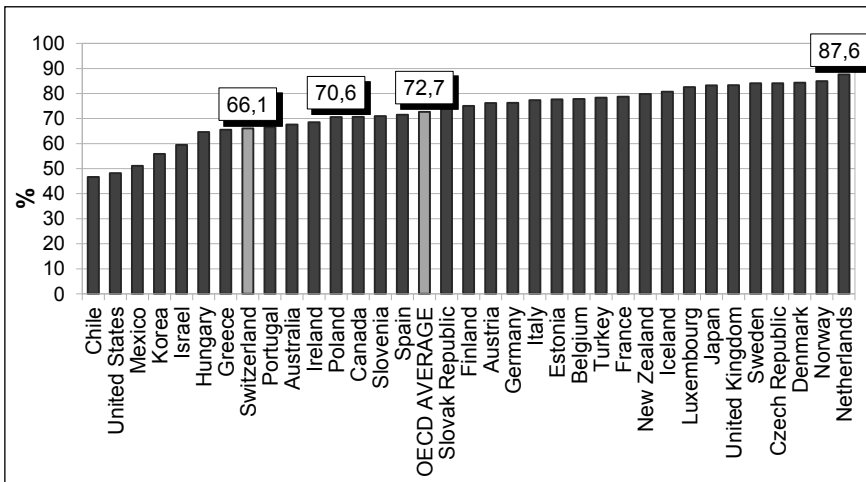


Wykres 4. Wydatki na ochronę zdrowia w krajach należących do OECD w 2013 roku (*per capita*)

Źródło: OECD 2016.

Wydatki na ochronę zdrowia w Szwajcarii na osobę (*per capita*) to aż 6325 dolarów amerykańskich, znacznie powyżej średniej ustalonej dla krajów OECD (3453 dolary amerykańskie) oraz znacznie więcej aniżeli wydatki związane ze zdrowiem przypadające na jedną osobę w Polsce (1530 dolarów amerykańskich).

System ochrony zdrowia w Szwajcarii należy uznać za skomplikowany pod względem przepływu środków finansowych – obejmuje płatności z góry, częściowe zwroty, rozliczenia z lekarzem i kasą chorych. Generalnie świadczenia ambulatoryjne są gwarantowane na zasadzie restytucji pieniężnej (tj. refundacji wydatków uprzednio poniesionych przez pacjenta), a świadczenia szpitalne na zasadzie restytucji rzeczowej (tj. płatność następuje bezpośrednio od ubezpieczyciela do świadczeniodawcy) (OECD/WHO 2011: 49, 61). Faktem jest jednak, że wysokie koszty idą w parze z wysoką jakością. Ponad 66% całkowitych wydatków na zdrowie pokrywana jest ze środków publicznych, co jest jednym z najniższych wskaźników w Europie. Niższy udział środków publicznych w strukturze finansowania systemu ochrony zdrowia można zaobserwować tylko w Grecji oraz na Węgrzech, odpowiednio 65,5% i 64,6% (wykres 5).



Wykres 5. Udział środków publicznych w strukturze finansowania systemu ochrony zdrowia w krajach należących do OECD w 2013 roku (w %)

Źródło: OECD 2016.

System opieki zdrowotnej w Szwajcarii, podobnie jak w większości krajów rozwiniętych, finansowany jest zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Relatywnie niski udział środków publicznych

w finansowaniu systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii wynika ze znacznego zaangażowania środków prywatnych w pokrywanie kosztów świadczeń zdrowotnych. W szwajcarskim systemie ochrony zdrowia angażuje się znaczne środki prywatne, gdyż obowiązuje powszechne i akceptowane społecznie współpłacenie pacjentów za otrzymywane świadczenia zdrowotne. Średni udział środków publicznych w strukturze finansowania systemu ochrony zdrowia dla krajów należących do OECD (72,7%) jest znacznie wyższy aniżeli obowiązujący w Szwajcarii (o prawie 7 punktów procentowych). Nawet w polskim systemie ochrony zdrowia, którego cechą charakterystyczną jest stosunkowo wysoki udział środków prywatnych, wynikający przede wszystkim z niewydolności systemu publicznego, udział środków publicznych jest nieco wyższy (o ok. 5 punktów procentowych).

Środki prywatne pokrywają w Szwajcarii ok. 35% wydatków związanych ze zdrowiem. Głównym prywatnym źródłem finansowania ochrony zdrowia w tym kraju (*financing agent*) są wydatki bezpośrednie gospodarstw domowych typu *out of pocket payments* (26,8%). Drugim w kolejności prywatnym źródłem finansowania są prywatne ubezpieczenia zdrowotne (dobrowolne) 7,2%, natomiast dobroczynność (organizacje *non-profit*) dostarczają do systemu ochrony zdrowia ok. 1% zasobów finansowych wykorzystywanych do zaspokajania potrzeb zdrowotnych.

### Współpłacenie pacjentów

Charakterystyczną cechą szwajcarskiego modelu ubezpieczenia zdrowotnego jest niezwykle rozbudowany system współpłacenia pacjentów (*patient co-payment*). Każdy dorosły ubezpieczony zobowiązany jest do pokrycia całkowitych kosztów świadczeń zdrowotnych do wysokości 300 franków rocznie. Ta obowiązkowa franszyza (ang. *deductible*) nie dotyczy jedynie dzieci i młodzieży uczącej się. Każdy ubezpieczony z własnej kieszeni pokrywa więc koszty otrzymywanych świadczeń zdrowotnych, w tym leków, do ustalonej wcześniej kwoty, a po przekroczeniu tej kwoty zaczyna działać ubezpieczenie. Ubezpieczony może dokonać zmiany franszyzy, bez względu na stan swojego zdrowia, raz na rok (do 30 listopada każdego roku), przy czym nowa wysokość franszyzy obowiązuje od 1 stycznia kolejnego roku ubezpieczenia przez okres co najmniej jednego roku (Kozber, Osak 2013: 107; Daley i Gubb 2007: 4).

Ponadto każdy ubezpieczony (również dzieci) zobowiązany jest do pokrycia 10% kosztów świadczeń podstawowych przekraczających sumę franszyzy, obciążenia wynikające z procentowego udziału nie mogą jednak przekraczać 600 franków rocznie w przypadku dorosłych i 300

franków w przypadku dzieci. Reasumując, do przekroczenia określonej na początku sumy franszyzy ubezpieczony samodzielnie opłaca koszt wszelkich świadczeń zdrowotnych. Następnie instytucja ubezpieczeniowa opłaca 90%, a ubezpieczeni pozostałe 10% (OECD/WHO 2011: 61). Kombinacja obowiązkowej franszyzy z obowiązkowym udziałem procentowym prowadzi zatem do maksymalnej partycypacji pacjenta w kosztach leczenia. Każdy ubezpieczony może dobrowolnie zdecydować się na wyższą niż obowiązkowa franszyzę, aby zmniejszyć wysokość miesięcznej składki ubezpieczeniowej. Pomiędzy udziałem własnym dorosłego ubezpieczonego i wartością uzyskanych świadczeń zachodzą liczne związki. Przy wyborze wyższej niż obowiązkowa franszyzy ubezpieczony uzyskuje rabat składkowy. Udzielany rabat nie może być jednak wyższy niż dodatkowo przyjęte ryzyko finansowe. Jeśli zatem składka roczna wynosi np. 2125 franków, a ubezpieczony wybiera franszyzę w wysokości 400 franków, rabat wynosi 170 franków (8%). Tyle dokładnie wynosi różnica pomiędzy obowiązkową franszyżą i wybraną wyższą franszyżą. Jeśli składka jest wyższa niż 2125 franków, a ubezpieczony wybiera franszyzę 400-frankową, jego rabat też wyniesie 170 franków. Rabat ten nie osiąga jednak wtedy 8% wysokości składki. Niezależnie od opisanych form współpłacenia wszyscy ubezpieczeni ponoszą niewielką opłatę hotelową za każdy dzień pobytu w szpitalu (Beck, Spycher i in. 2001).

W Szwajcarii występuje szeroki udział pacjenta w finansowaniu leczenia. Za poradę lekarza pierwszego kontaktu, lekarza specjalisty, lekarza dentystry, leczenie stacjonarne w szpitalu należy uiścić opłatę ryczałtową w wysokości 33 CHF (osoby poniżej 18. roku życia) lub 92 CHF (osoby powyżej 18. r.ż.). Wniesiona opłata daje prawo do korzystania ze wszystkich świadczeń przez kolejnych 30 dni. Dodatkowo, koszty hospitalizacji wynoszą 15 CHF dziennie, z tej opłaty zwolnione są dzieci i osoby do 25. r.ż., o ile kontynuują naukę. Pacjentki korzystające ze świadczeń opieki zdrowotnej związanych z macierzyństwem są zwolnione z opłat. Pacjent korzystający z transportu karetką jest zobowiązany do poniesienia 50% kosztów (obowiązuje limit refundacji kosztów transportu karetką w wysokości 500 CHF rocznie). (NFZ 2016, <https://www.ekuz.nfz.gov.pl/wypoczynek/wyjezdzam-do/szwajcaria>).

Współpłacenie pacjenta dotyczy również leków. Niecała jedna trzecia dopuszczonych do obrotu produktów leczniczych znajduje się na tzw. wykazie leków refundowanych, których koszty pokrywane są z obowiązkowego podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego do poziomu udziału własnego wynoszącego 10%. Koszty leków niewyszczególnionych na tej liście ponosi sam pacjent lub pokrywane są one z dodatkowego dobrowolnego ubezpieczenia pacjenta.



Warto wskazać, iż w Szwajcarii obowiązujące prawo nie pozwala na ubezpieczenie się od konieczności ponoszenia udziału w kosztach świadczeń zdrowotnych (czyli nie funkcjonuje możliwość ubezpieczenia się od ryzyka współpłacenia). Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, iż pacjent, który jest objęty ochroną ubezpieczeniową, traci bodźce do racjonalnego korzystania ze świadczeń zdrowotnych. Ubezpieczenie od współpłacenia obniża więc skuteczność współpłacenia jako mechanizmu ograniczającego nadmierny popyt ze strony pacjentów (tzw. *moral hazard*). (Magda, Szczygielski 2011: 52). W szwajcarskim systemie ochrony zdrowia takie rozwiązanie nie jest stosowane. Od 2001 r. zakresem ubezpieczenia dobrowolnego nie może być objęte finansowanie kosztów współpłacenia obciążających pacjenta w systemie bazowym (OECD/WHO 2011: 40).

## Wnioski

Model przyjęty i realizowany w Szwajcarii w ochronie zdrowia ma swoje zalety i wady<sup>7</sup>. Opiera się przede wszystkim na swobodzie wyboru ubezpieczyciela (w ramach ubezpieczenia podstawowego oraz uzupełniającego), a także na swobodzie wyboru zakresu koszyka świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia uzupełniającego. Ubezpieczony może wybrać w ograniczonym stopniu również poziom współpłacenia w ramach ubezpieczenia bazowego (tj. wysokość franszyzy). Natomiast w polskim systemie ochrony zdrowia ubezpieczony nie ma możliwości wyboru ubezpieczyciela, gdyż podstawowe ubezpieczenie zdrowotne jest oferowane tylko i wyłącznie przez NFZ, co nie sprzyja konkurencji oraz wzrostowi efektywności w całym systemie ochrony zdrowia. Publiczny ubezpieczyciel w Polsce jest monopsonem i faktycznym kreatorem polityki zdrowotnej (nie musi z nikim konkurować). To NFZ decyduje, z kim, na jakich zasadach, na jaki czas podpisze kontrakt (umowę) na udzielanie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Do niedawna NFZ nawet wyceniał świadczenia zdrowotne finansowe ze środków publicznych i narzucał ceny świadczeniodawcom z góry. Od 1 stycznia 2015 r. zadanie to zostało powierzone Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Wzoruąc się na systemie szwajcarskim, należy sformułować rekomendację polegającą na wprowadzeniu do systemu ochrony zdrowia w Polsce wielu płatni-

---

<sup>7</sup> Do głównych wad systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii należy zaliczyć m.in. wysokie koszty jego funkcjonowania, obciążenie pacjentów kosztami leczenia, wysokie koszty administracyjne oraz relatywnie wysoki poziom jego skomplikowania.

ków (ubezpieczycieli), którzy mogliby oferować powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Powyższy pomysł niemal został zrealizowany w 1999 r. Już pierwsza nowelizacja (z dn. 18 lipca 1998 r.) ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. miała znacząco wpłynąć na rozwój prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce: wprowadzono wówczas art. 4a, który miał wejść w życie na początku 2002 r. Przewidywał on możliwość ubezpieczenia się w innej niż kasa chorych instytucji ubezpieczenia zdrowotnego, zakładał zatem możliwość tworzenia prywatnych instytucji ubezpieczenia zdrowotnego i otwierał możliwość rozwoju rynku zastępczych prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych na szeroką skalę. Po ponad półtorarocznych dyskusjach Sejm, głosami SLD, UW i części posłów AWS, wbrew stanowisku rządu, przyjął kolejną nowelizację ustawy (z dn. 30 listopada 2000 r.), w której wykreślono artykuł 4a. W trakcie dyskusji nad prywatnymi kasami chorych jedna z najważniejszych obaw posłów dotyczyła odpływu młodych, zdrowych i bogatych do prywatnych kas i pozostania w kasach publicznych ludzi starszych, częściej korzystających z opieki i płacących niższe składki (Sobczak i inni 2004: 72; Szetela 2014: 132–133).

O sukcesie systemu ochrony zdrowia w Szwajcarii przesądza również niewątpliwie zastosowanie na szeroką skalę współpłacenia pacjentów oraz dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych, a więc rozwiązań, które w polskim systemie ochrony zdrowia wciąż nie są wprowadzone w sposób systemowy. W tym miejscu należy sformułować rekomendację dla polskiego systemu ochrony zdrowia polegającą na zastosowaniu ww. instrumentów na szeroką skalę. Zalety powyższych rozwiązań zostały już w pełni docenione przez większość krajów rozwiniętych, które w większym lub też w mniejszym zakresie wdrożyły powyższe rozwiązania.

Kształt koszyka świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia podstawowego (bazowego) w Szwajcarii również jest elementem, który powinien stanowić inspirację dla decydentów w polskim systemie ochrony zdrowia. Zakres koszyka świadczeń gwarantowanych w Szwajcarii nie wyczerpuje pełnego zakresu dóbr i usług zdrowotnych. Ma to istotne znaczenie dla rozwoju dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem wszystko to, co nie znalazło się w koszyku podstawowym. Natomiast w polskim systemie ochrony zdrowia zakres koszyka świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych obejmuje znaczącą większość możliwych dóbr i usług zdrowotnych, stanowiąc w ten sposób istotną barierę dla rozwoju dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych. Postulowanym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby więc zawężenie koszyka świadczeń gwa-

rantowanych. Pozwoliłoby to poprawić sytuację finansową w systemie publicznym i jednocześnie umożliwić rozwój dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych o charakterze komplementarnym.

W Szwajcarii występuje bardzo duża liczba lekarzy oraz pielęgniarek i położnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w porównaniu do pozostałych krajów należących do OECD. Nasycenie systemu tym kluczowym personelem medycznym dla każdego systemu ochrony zdrowia jest niejednokrotnie czynnikiem decydującym o jego sprawnym i skutecznym funkcjonowaniu i jednocześnie wpływa na jego społeczną ocenę oraz akceptację. Liczba lekarzy oraz pielęgniarek i położnych w Szwajcarii jest znacznie większa aniżeli w polskim systemie ochrony zdrowia. Postulowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest więc zwiększenie liczby personelu medycznego w Polsce zwłaszcza w deficytowych specjalnościach, zwiększenie liczby przyjęć na studia medyczne, systematyczny wzrost wynagrodzeń szczególnie dla pielęgniarek i położnych, aby po ukończonych studiach nie wyjeżdżały do pracy do innych krajów (m.in. Szwajcarii) ani nie podejmowały pracy w innym zawodzie.

Ciekawym i godnym do rozważenia rozwiązaniem zastosowanym w systemie ochrony zdrowia w Szwajcarii jest kalkulacja składki ubezpieczeniowej w systemie bazowym niezależnie od indywidualnego stanu zdrowia, indywidualnej konsumpcji świadczeń oraz dochodu. Wydaje się, iż system oparty o składki *per capita* lepiej radzi sobie ze skutkami zmian w strukturze demograficznej. Składki *per capita* obciążają wszystkich mieszkańców Szwajcarii, co znacznie zwiększa zasoby finansowe w systemie. Ponadto składki *per capita* oznaczają jednakowe obciążenie osób w wieku produkcyjnym i w wieku poprodukcyjnym. Wydaje się więc, iż finansowe skutki starzenia się społeczeństwa ponoszą zatem w równej mierze osoby młodsze i osoby w wieku emerytalnym. Należałoby więc szczegółowo przeanalizować, czy zastosowanie składki ubezpieczeniowej *per capita* nie byłoby skuteczniejszym i efektywniejszym rozwiązaniem aniżeli składki ubezpieczeniowe zależne od dochodu z zastosowaniem licznych zwolnień w tym zakresie. W tym rozwiązaniu należałoby wziąć pod uwagę znaczące różnice w PKB *per capita* pomiędzy poszczególnymi państwami.

## Bibliografia

- Busse R., Saltman R.B., Dubois H.F.W. 2004, *Organization and financing of social health insurance systems: current status and recent policy developments* [w:] *Social health insurance systems in western Europe*, eds. R.B. Saltman, R. Busse, J. Figueras, Buckingham.

- Camenzind P., Squires D. 2011, *The Swiss Health Care System* [w:] *International Profiles of Health Care Systems*, red. S. Thomson et al., The Commonwealth Fund, New York, Washington.
- Daley C., Gubb J. 2007, *Health Care Systems: Switzerland*, CIVITAS Institute for the Study of Civil Society (updated by Clark 2011 and E. Bidgood 2013).
- Health Consumer Powerhouse (HCP) 2015, *Euro Health Consumer Index 2015 – Report*, Health Consumer Powerhouse Ltd., Sweden.
- Jakobs R., Goddard M. 2000, *Social Health Insurance in European Countries*, Centre for Health Economics University of York Heslington, York.
- Kozber M.M., Osak M. 2013, *Współplacenie bezpośrednie w bazowym systemie zabezpieczenia zdrowotnego – doświadczenia Szwajcarii*, „Problemy Zarządzania”, vol. 11, nr 1(41). DOI. 10.7172/1644-9584.41.6
- Molik J. 2007, *Switzerland's Health Care System*, Swiss Reinsurance Company, South Africa, May 2007, Cape Town.
- OECD/WHO (2011)., *OECD Reviews of Health System – Switzerland*.
- Piątkowski S., Ciężadło G. 2016, *Szanse i zagrożenia na rynku opieki długoterminowej, czyli: właściwy model biznesowy pilnie poszukiwany*, „Rynek Zdrowia”, styczeń 2016, nr 1(126).
- Sobczak A., Dudzik-Urbaniak E., Juszczyk G. 2004, *Prywatne ubezpieczenia zdrowotne w Polsce i na świecie*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.
- Szetela P. 2014, *Efektywność finansowania ochrony zdrowia w Polsce ze źródeł prywatnych*, Praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Sławatyniec T. 2011, *Koszyk świadczeń i ubezpieczenia prywatne w Szwajcarii* [w:] *Ubezpieczenia zdrowotne a koszyki świadczeń. Przegląd rozwiązań*, red. W.P. Kalbarczyk, K. Łanda, M. Władysiuk, Central and Eastern European Society of Technology Assessment in Health Care, Kraków–Warszawa.
- The Federal Law on Sickness Insurance of March 18, 1994 (LAMal).*
- The Federal Law on General Provisions Concerning Legislation on Social Insurance of October 06, 2000 (LPGA).*
- Wasem J., Marek M. 2001, *Wyrównanie finansowe między Kasami Chorych w polskim systemie ubezpieczeń zdrowotnych*, Bank Światowy, Greifswald–Warszawa.
- Więckowska B. 2010, *Konkurencja między płatnikami w bazowym systemie zabezpieczenia zdrowotnego*, Warszawa, Ernst & Young. NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia (2016), <https://www.ekuz.nfz.gov.pl/wypoczynek/wyjezdzam-do/szwajcaria> (20.02.2016).

**Patrycja Lipold\***

## **ASSISTANT OR EMPLOYEE – UNREGULATED CASE OF A DEPUTY’S CO-WORKERS IN POLAND**

### **NIEUREGULOWANA SPRAWA WSPÓŁPRACOWNIKÓW POSELSKICH (PRACOWNIKÓW I ASYSTENTÓW) W POLSCE**

Streszczenie

Poseł pobiera wynagrodzenie, dietę poselską oraz pieniądze na funkcjonowanie biura poselskiego. W celu obsługi swojej działalności w terenie oraz na forum parlamentu posłowie tworzą biura poselskie, w których pracują ich współpracownicy. Art. 23 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (DzU 2003, nr 221, poz. 2199 z późn. zm.) głosi w punkcie 4, że poseł lub senator może zatrudniać pracowników w swoich biurach poselskich na czas określony, nie dłuższy niż czas trwania kadencji, na którą został wybrany. Ten sam punkt mówi także, że działalność posła lub senatora może być wspierana przez społecznych współpracowników.

Działalność asystenta społecznego wynika w dużej mierze z uzgodnienia zawartego pomiędzy nim a posłem. Każdy element poczynań asystenta podlega uzgodnieniom między stronami, podobnie jak gratyfikacja finansowa, otrzymywana za wykonywanie przez niego zadań. Jednym z podstawowych czynników rządzących tym stosunkiem jest pełna swoboda zarówno co do formy umowy, okresu jej obowiązywania, zakresu obowiązków oraz sposobu rozwiązania. Jest więc zasadnicza różnica pomiędzy pracą pracownika biura poselskiego a asystenta społecznego.

**Słowa kluczowe:** asystenci posłów, współpracownicy poselscy, pracownicy biura poselskiego

According to Jacek Żakowski, the head of Collegium Civitas Journalism Department in Warsaw, not many Poles are engaged in public activities as there isn't any natural process of education concerning leaders who have deeply rooted political beliefs and firm values and who are eager to change Poland for the better. Perhaps it is a grandiloquent expression but a politician should be primarily guided by the best interests of his or her country. In reality, however, politicians are often more con-

---

\* Akademia Obrony Narodowej, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, al. gen. Antoniego Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa, e-mail: lipold@wp.pl

cerned about their career which becomes the main subject of their activity. Regrettably, this approach is also reflected in their performance as deputies or senators. A deputy receives basic salary, a lump sum and funds to cover the costs of running a deputy's office. The deputies open their offices and employ co-workers in order to support their activity, both in the field and in Parliament. Article 23 point 4 of the Act of 9 May 1996 on Exercising the Mandate of Deputy and Senator (Journal of Laws, DzU 2003 No. 221, item 2199 as amended) states that a deputy or senator may employ workers in the office in his own name for a specified time, not longer than for the time of exercising the mandate. The same point also states that the deputy's or senator's activity can be supported by volunteer co-workers. The above mentioned article 23 specifies the legal status of deputy's office employees resulting from an employment contract between a deputy and an employee but it does not specify legal status of volunteer co-workers, mentioned in the article 23 item 4 of this Act.

### **Office worker**

During the current 7th term of the Sejm (2011–2015)<sup>1</sup> deputies have employed in their offices 966 people. The additional support is provided by 1178 assistants. Members of Parliament receive a monthly lump sum of PLN 12 150 (EUR 2906)<sup>2</sup> while a minimum salary received by people employed in their offices is determined by the Sejm. In 2014 this salary amounted to PLN 1680 gross (EUR 390)<sup>3</sup>. A deputy has the amount of EUR 2906 to cover expenses connected with rent, fuel, telephone bills, cost of expertise and office workers' salaries. Deputies employ people who deal with day-to-day functioning of the office, work as secretaries, coordinate schedule, prepare conferences, debates and meetings, cooperate with different organizations. Some people are employed to work in information hotline, some handle organization of public speeches and other are responsible for the deputy's website. There are also people whose tasks involve maintaining contact with electorate. A deputy has complete freedom to choose employees and organise their work. Pursuant to the 2001 ordinance of the Marshal of the Sejm, the deputy should employ people in his office under an employment contract. Therefore remuneration is the fundamental attribute of the employee working in

---

<sup>1</sup> Deputies in Poland are elected for four-year-old term in office.

<sup>2</sup> The rate of eur according to National Bank of Poland from 4th January 2015.

<sup>3</sup> The rate according to National Bank of Poland from 4th January 2015.

a deputy's office. Even though the said remuneration is not very high, for many people the opportunity to be included in the deputy's circle is connected with prestige and a chance to start their own political career or handle their private matters, in other words, it is simply profitable.

However, there is another problem connected with deputies' offices. At the end of the previous term (2007–2011) Pro Collegio Association conducted research among 460 deputies' offices. Research workers tried to contact deputies' offices in many different ways, pretending to be citizens who wanted to contact their representatives in the Sejm. Deputies' internet websites and reports concerning expenditure from a lump sum on running offices were also analysed (*Biura*). The researchers sent e-mails, twice to each office, asking for legal advice and information about current status of legislation works on selected acts. Moreover, the researchers used a survey with questions concerning work of a deputy's office and called each office three times. The results of the research show that the offices gained the highest score in the telephone research. In case of 338 offices, two or three attempts to get through were successful. In 85 offices, one from three attempts was successful. And in case of 36 offices, all attempts to get through failed. Communication with a citizen via the Internet looked much worse though. 77 deputies didn't have their official websites at all. Those that had (282) received 5.3 points out of 8 possible. Questions sent by e-mail, regarding legislation works, were answered by 108 offices. 153 offices answered questions concerning selected legal problems. Points were awarded for the fact that the answer was given, even if the factual value of the answer was not very high. The research shows however, that in most cases the quality of answers wasn't very high. While it was fairly easy to contact deputies' offices by phone, contact by traditional mail and e-mail was very difficult. Unfortunately both e-mails and letters are ignored. The worst results were achieved in the part of the research connected with the survey. The Association received back filled in questionnaires from 71 deputies while Poczta Polska didn't manage to deliver questionnaires to 17 offices. The Association also analysed deputies' expenditures from the lump sum for running their offices. In 2010 95% of allocated financial means was spent. The highest amount was spent on salaries for office employees – 33% of the lump sum, followed by expenditures connected with deputies' car travels – 18%, with cost of office rent on the third position – 15%. The researchers could award in total 40 points to one office but in reality the average result was only 13.5 points. There were offices which received 0 points and apparently were completely inaccessible for citizens (Dąbrowska, Zagner 2008).

Another problem is connected with negligence in registration of deputies' co-workers with the Chancellery of the Sejm. It negatively reflects the transparency of their actions. There is possible danger that someone will try to influence a deputy using his or her co-worker as a go-between. Information about previous employment of a co-worker should also be available but it is very difficult to find this data in the Sejm. Despite the 2005 anti-lobbying Act, the deputies underestimate the obligation to register with the Chancellery of the Sejm changes made on the lists of their co-workers. Some members of parliament run their own offices but don't employ any co-workers. No requirements concerning education or age have to be met to become the employee of the Polish parliament member. In the current term of office, the youngest assistant is an 18-year-old secondary school graduate and the oldest is a 78-year-old pensioner. Jerzy Budnik, Chief of the Sejm Committee for Rules, Regulations and Deputy Affairs, says: "We are considering suggesting the Marshall introduction of standardization, at least in the field of education concerning people employed in deputies' offices, as I'm afraid people with secondary education may not turn out to be good heads of these offices." The possibility to employ members of family in deputies' offices is also quite controversial. It is not against the law and all discussions concerning this subject take an ethical approach only and are quite thoroughly covered by media. The above mentioned solution is completely different than in other European countries where employment of family members is strictly forbidden. In Italy, for example, next of kin up to four times removed cannot be employed. Therefore deputies cannot employ their parents, children, siblings, uncles, nephews or cousins. Introduction of similar regulations in Poland would be very welcome as a deputy's office runs its own activity, has its own identification number REGON, is registered with the National Labour Inspectorate and pays contributions to the Social Insurance Institution (ZUS). It is not appropriate then to let the deputy's relatives or friends handle office's finance, as it often happens.

### **Deputy's assistant**

First of all it must be said that a deputy's assistant (parliamentary assistant) is a very vague term. The term is widely used to describe people having different roles in parliament. In many European countries this term is equal to "co-worker" or "advisor" while the legal status of assistants depends mainly on individual contracts (agreements) concluded between them and the deputies or a political group. The term refers ei-



ther to scientific assistants, people gathering data and materials for the deputy (researchers), political advisors or people responsible for public relations. Despite the different roles deputies' assistants play, the following common features can be noticed:

- this person is a deputy's co-worker
- provides personal assistance
- is not an employee of parliamentary administration and is not a regular co-operator of the deputy's office (Karpowicz 2005).

In the statutory level of Polish legislation there is no separate entry of the term "deputy's assistant". The above mentioned Act of May 9 1996 on the Exercise of the Deputy's and Senator's mandate in article 23 item 4 says that "The activity of a deputy or senator may be supported by volunteer co-workers". Internal regulations of the Sejm, issued on the basis of the above mentioned Act, use the term "deputy's volunteer assistant". For example there is the Ordinance No 1 of the Chancellery of the Sejm of January 30 2004 concerning specimen of identity document issued for an employee of a deputy's office and a deputy's volunteer assistant. The Ordinance No 1 of the Marshall of the Sejm of January 27 2004 concerning organizational and technical conditions for setting up, functioning and winding up the deputies offices, mentions "volunteer co-worker (deputy's volunteer assistant)".

The activity of a volunteer assistant is mostly based on an agreement between an assistant and a deputy. Each element of this activity is the subject of the agreement between the parties. This agreement may be written or oral. One of the fundamental factors governing this relation is that the form of the agreement, its duration, scope of duties and method of its termination are at the discretion of the parties. There is then a substantial difference between the job of a deputy's office employee and a volunteer assistant. The former acts under an employment contract, has strictly specified scope of duties and is a part of a structure involving superiors, while the relation between a deputy and his or her parliamentary assistant is regulated by uniformalised, discretionary agreement.

### **Rights and entitlements**

The Ordinance No 8 of the Marshall of the Sejm of September 25 2001 concerning organizational and technical conditions for setting up, functioning and winding up the deputies offices, section 20 states: "Upon the authorization of and in the scope set forth by a deputy, the duties connected with the exercising of the mandate in the field may be performed by persons who are not employees of a deputy's office and per-

form these duties free of charge – volunteer co-worker (deputy's volunteer assistant)". There are two prerequisites in the substance of this section: first, that an assistant acts "upon the authorization of and in the scope set forth by a deputy" and the second that assistants "perform duties connected with deputy's work in the field".

The new Ordinance No 1 of the Marshall of the Sejm of 27 January 2004 introduced important changes concerning organizational and technical conditions for setting up, functioning and winding up the deputies' offices. In particular, previous obligation to register assistants with the Chancellery of the Sejm ceased to exist and deputies took complete control over their assistants. A deputy is no longer obliged to hold the register of his or her co-workers, and can freely make decision whether to do so. Moreover, it is a deputy who issues an identification document for a deputy assistant. The Chancellery only sends an empty form. A deputy is not obliged to hold the register of his or her co-workers and can freely chose who will hold the position of a deputy's assistant. The changes has led to some kind of chaos.

Currently every deputy has assistants. These assistants are usually young, energetic people keen to work. Still there are some older, retired people who are eager to help the deputies. Actually the mere fact that someone is a deputy's assistant opens many doors and can help in many occasions, therefore the position has attracted lobbyists – people who wanted to use their position to gain something, or, in some cases, even people prosecuted by law.

In order to regulate this situation various ideas have been presented, among others the most popular proposal by the Law and Justice party to introduce a register of assistants containing name, family name, date of birth, education, profession, information about business activity and whether they are members of management boards or supervisory boards. This data was supposed to be updated annually in order to keep the register of assistants under public control. The project was submitted for consideration by the Sejm in January 2004 but due to formal failures was criticized by the deputies, and what is more, it was recommended for dismissal by the Sejm Committee for Rules, Regulations and Deputy Affairs. The main problematic area was connected with necessity to protect personal data, difficulty of verification submitted data and possible consequences for people who submitted fake data. However, another explanation may be that politicians are not inclined to reveal information concerning their activity and prefer to keep most of it beyond the public control. Nevertheless a deputy's activity is in the public area and therefore should be transparent and be a subject to public acceptance.

Volunteer co-workers don't receive remuneration for their services, (as oppose to employees working in deputies offices who are employed under employment contracts), a deputy, however, may reward his or her assistant in other way. A deputy may employ an assistant under a contract of services or a contract for specific work<sup>4</sup> and pay for performed duties. What is more, a deputy may cover the costs of assistant's participation in a conference or cost of fuel where the assistant's trip was commissioned by the deputy. A deputy has complete freedom in doing so as he receives financing for running his office which is under control of the Deputies' Service Bureau.

There is one more regulation described in the item 19 of the Act of May 9 1996 on the Exercise of the Deputy's and Senator's mandate and although it regards only deputies is in fact abused by their assistants. The situation is problematic for the deputies themselves, as well as administration offices which are bound to give the deputies and senators information: "In exercising his mandate, a deputy or senator shall have the right, if he does not infringe the interests of other persons, to obtain information and material and to view the activity of central and local government administration bodies as well as companies with State Treasury participation and state and local government establishments and enterprises, with the observance of the regulations on statutorily protected secrecy."

## **Conclusion**

The possibility to employ co-workers under a contract of services or a contract for specific work is a chance for the deputies to pay lower remuneration for the work of their co-workers. The division between co-workers and assistants has become problematic due to abuse of competence by deputy's co-workers. It is probably high time to somehow formalize the work of assistants. Maintaining such a significant degree of freedom will lead to problematic situations and possible abuse. Without any register of assistants there is too much freedom in activity of a deputy who, after all, should be subject to public control.

Above all, is the position of assistant really necessary? Perhaps a co-worker would be enough? Unification of terms describing positions and

---

<sup>4</sup> Contract of services and contract for specific work – the form of employment contract, which the object is to perform specified action. Both forms of contracts in Poland are called junk agreement, because of low pay and a desire to reduction of labor costs through the lack of necessity of paying contributions to the Social Insurance Institution in contract for specific work and the lack of necessity to use the minimum wage in contract of services.

introduction of clear rules should be considered. First of all a register of co-workers should be compulsory and subject to obligatory penalties for the deputies who fail to meet their duty. Educational qualification is another matter worth considering. Finally, reduction of co-workers – for a deputy in Finland one assistant is enough and a Belgian deputy can work with one administrative co-worker employed full time and one part-time researcher, so there is no reason for some Polish deputies to have around 20 co-workers.

### **Bibliography**

- Biura posłów oblały egzamin z dojrzałości, Polish Press Agency, [www.pap.pl](http://www.pap.pl), access on 19th September 2011, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/biura-poslow-oblaly-egzamin-z-przyjaznosc,184757.html>
- Dąbrowska A., Zagner A. (2008), Legitymacji czar, „Polityka”, nr 2658/2008-06-14. <http://www.budnik.pl/?p=media&id=3&y=2008&m=6>, access on 11th November 2014.
- Karpowicz E. (2005), Asystenci parlamentarni, Report of Agency of Studies and Expert Assesments, Chancellery of the Sejm, nr. 235.
- The conversation with Jacek Żakowski, [http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1704&Itemid=561](http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1704&Itemid=561), access on 12.11.2014.

Artur Staszczuk\*

**WIZJA UNII EUROPEJSKIEJ  
W KONCEPCJACH PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI  
W ŚWIETLE TEORII MIĘDZYRZĄDOWYCH  
I PONADNARODOWYCH**

**THE VISION OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONCEPTS  
OF THE LAW AND JUSTICE PARTY IN THE LIGHT OF THE  
INTERGOVERNMENTAL AND SUPRANATIONAL THEORIES**

Abstract

The paper explores the issue of the application of selected theories of European integration (intergovernmental and supranational) to explain the position of the Polish Justice Law and Justice party with regard to the functioning and future of the EU. The party, led by Jarosław Kaczyński, is a political formation which is actively engaged in the debate on the shape of the EU, pertaining to both its theoretical and practical policies. The ongoing debate has taken the form of battle between neo-functionalism and state-centric intergovernmental approach. The author believes that the main theory that explains the Law and Justice party's approach to European issues is inter-governmentalism which aligns well with the concept of "Europe of Motherlands" adopted by the party. It proclaims the primacy of nation state and its interests in the process of European integration. This is tantamount to refuting the view that the EU can develop only in accordance with the neo-functionalism's spill-over logic which will eventually lead to the formation of a European federation.

**Key words:** European Union, vision, integration theories, political party

**Wprowadzenie**

Proces integracji europejskiej, którego Polska jest aktywnym uczestnikiem od 2004 r., ma istotny wpływ na funkcjonowanie krajowych partii politycznych w wielu wymiarach, w tym programowym. Partie polityczne działające w państwach członkowskich UE, będące podmiotami krajowego systemu partyjnego, podlegają, jak wiele instytucji działających w ra-

---

\* Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, ul. Sikorki 7/2, 71-221 Szczecin, e-mail: artstaszczuk@op.pl

mach ponadnarodowego systemu politycznego UE, zjawisku określanemu mianem europeizacji. Proces ten wpływa na strukturę organizacyjną partii, hierarchię wewnątrzpartyjną, styl i formę rywalizacji międzypartyjnej, charakter i przebieg kampanii wyborczej, a przede wszystkim na program, deklaracje i stanowiska ugrupowań, w których koniecznością staje się odwoływanie do kwestii europejskiej. Istotnym elementem procesu europeizacji partii politycznych jest ich przynależność do ponadnarodowych struktur partyjnych, czyli transnarodowych federacji partii politycznych określanych mianem europartii oraz grup (frakcji) politycznych działających w Parlamencie Europejskim. Transnarodowe federacje partii politycznych to zrzeszenia krajowych partii politycznych reprezentujących zbliżony profil ideologiczno-programowy. Bazą ich tworzenia są frakcje polityczne działające w PE, które są organizacjami zrzeszającymi w ramach określonej rodziny ideologicznej przedstawicieli partii reprezentowanych w PE (Kozera 2011: 382–383). Proces europeizacji odnosi się również do polskich partii politycznych i zachodzi przede wszystkim na poziomie programowym. Jest to szczególnie widoczne w przypadku partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), która od samego początku swojego istnienia kwestiom funkcjonowania i przyszłości UE poświęca najwięcej uwagi w swoich dokumentach programowych spośród wszystkich znaczących partii politycznych w Polsce. Jako formacja polityczna PiS funkcjonuje na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Ugrupowanie to jest członkiem transnarodowej federacji partii politycznych, jaką jest Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Ponadto delegacja PiS do PE licząca 19 eurodeputowanych jest członkiem grupy politycznej Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy. Grupa ta liczy obecnie 70 eurodeputowanych pochodzących z 15 krajów europejskich i jest trzecią siłą polityczną w PE (Grupa EKR w Parlamencie Europejskim). Z racji posiadania dużej delegacji w PE, a przede wszystkim bycia partią rządzącą, PiS ma obecnie instrumenty pozwalające proporcjonalnie do siły i znaczenia Polski wpływać na kształt procesu integracji europejskiej. Dlatego celem artykułu jest przedstawienie partyjnej wizji projektu europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką powinna odgrywać Polska w realizacji tego projektu. Zamierzeniem autora jest weryfikacja hipotezy badawczej zakładającej, że PiS jako partia polityczna, której źródłem identyfikacji ideologicznej jest konserwatywna wizja silnego państwa, w kwestii integracji europejskiej zajmuje stanowisko wybitnie państwowocentryczne zgodne z teorią międzyrządowości i w dyskusji o przyszłym kształcie UE odrzuca podejście ponadnarodowe dominujące w takich teoriach, jak federalizm i neofunkcjonalizm. W celu weryfikacji tej hipotezy dokonano analizy ilościowej treści dokumentów programowych PiS. Zaletą analizy tych dokumentów jest to, że odwołują się one bezpośrednio do oficjalnego

stanowiska partii i zawierają treści, które dane ugrupowanie chce przekazać potencjalnym wyborcom. Metoda analizy ilościowej pozwala wyartykułować stanowisko partii wobec kierunków rozwoju integracji europejskiej i ukazać ich wpływ na ewolucję programową partii (Pacześniak 2013: 25–26). Należy podkreślić, że w przypadku PiS dokonanie ilościowej analizy treści programowych tej partii w kontekście problematyki europejskiej jest szczególnie uzasadnione dużą ilością miejsca, którą ta problematyka zajmuje w programach wyborczych, jak i istnieniem odrębnych dokumentów programowych poświęconych tylko sprawom europejskim. Ponadto, stosując kryterium jakościowe, dokonano oceny skuteczności implementacji założeń programowych PiS do realizowanej przez partię polityki europejskiej.

### **Ogólna charakterystyka partii Prawo i Sprawiedliwość**

Prawo i Sprawiedliwość (PiS) jest partią polityczną powołaną do życia przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. Partia ta powstała na fali popularności uzyskanej przez Lecha Kaczyńskiego w trakcie pełnienia przez niego funkcji ministra sprawiedliwości w rządzie Akcji Wyborczej „Solidarność”. Lech Kaczyński został pierwszym prezesem partii, którą to funkcję sprawował do 2003 r., by następnie do 2006 r. pełnić stanowisko honorowego prezesa ugrupowania. Od 2003 r. do chwili obecnej funkcję prezesa partii sprawuje Jarosław Kaczyński (Nasza grupa – Partie. Prawo i Sprawiedliwość). Już w pierwszym swoim starciu w wyborach do Sejmu i Senatu PiS uzyskało status ugrupowania parlamentarnego zyskującego na znaczeniu politycznym z każdym kolejnym rokiem swojej aktywności. Dla rozwoju pozycji politycznej PiS kluczowe znaczenie miało przededefiniowanie w 2005 r. głównej osi rywalizacji politycznej. Należy podkreślić, że przez pierwszych kilkanaście lat transformacji ustrojowej w Polsce podział społeczno-polityczny charakteryzował się specyficzną dwubiegunowością. Polegała ona na istnieniu dwóch biegunów politycznych (postkomunistycznego i postsolidarnościowego), determinujących kształt polskiej sceny politycznej (Wojtasik 2011: 66–67). Natomiast w 2005 r. w miejsce podziału postkomunistyczno-postsolidarnościowego ogłoszono rywalizację między „Polską liberalną”, której politycznym przedstawicielem stała się Platforma Obywatelska (PO), a „Polską solidarną” reprezentowaną przez PiS. Oznaczało to, że podział bazujący głównie na odniesieniach do przeszłości przestał determinować strukturę rywalizacji politycznej w Polsce (Antoszewski 2011: 83). Skutkowało to uaktywnieniem się procesu zaniku znaczenia postkomunistycznej lewicy na polskiej scenie politycznej, co ostatecznie potwierdziły wybory parlamentarne z 2015 r.,

w wyniku których formacja ta nie przekroczyła progu wyborczego i znalazła się poza parlamentem. Natomiast podwójne zwycięstwo wyborcze PiS w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. rozpoczęło proces dominacji w polskiej polityce dwóch partii, tj. PiS i PO, wywodzących się z szeroko definiowanego obozu postsolidarnościowego. Dwa bieguny: postkomunistyczny i postsolidarnościowy zostały zastąpione duopolem PiS – PO. Od przyspieszonych wyborów parlamentarnych w 2007 r. przez osiem lat dominującym elementem tego duopolu była PO, która razem z PSL sprawowała rządy w Polsce. Przełom dający władzę PiS nastąpił w 2015 r. Najpierw kandydat partii Andrzej Duda wygrał wybory prezydenckie, a następnie PiS odniosło zwycięstwo w wyborach parlamentarnych, uzyskując ok. 38% głosów poparcia, co zapewniło temu ugrupowaniu po raz pierwszy w historii politycznej III RP samodzielne rządy bez konieczności zawierania porozumień koalicyjnych. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy nowa konfiguracja polityczna powstała w wyniku elekcji w 2015 r. przeddefiniuje główną oś rywalizacji politycznej w Polsce. Uwzględniając kryterium programowe, PiS klasyfikowane jest jako partia prawicowa kojarzona przede wszystkim z konserwatyżmem społecznym. Spośród wartości i postulatów odnoszących się do organizacji ładu społecznego PiS szczególnie eksponuje rolę religii, moralności, tradycji, wartości narodowych, rodziny, ładu i porządku publicznego, a także armii jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Oznacza to, że na płaszczyźnie kulturowej (aksjologicznej) i politycznej (postulat silnej władzy wykonawczej) PiS jest partią prawicową o obliczu konserwatywnym. Natomiast biorąc pod uwagę płaszczyznę społeczno-ekonomiczną, to takie wyznaczniki prawicowości, jak: ortodoksja rynkowa, niskie podatki, ograniczenie roli państwa w gospodarce, ograniczenie polityki socjalnej państwa nie znajdują uznania w założeniach programowych partii (por. Wojtasik 2011: 38–42). Dlatego słuszne wydaje się twierdzenie, że PiS ze względu na odwoływanie się do idei solidaryzmu społecznego, państwa socjalnego stosującego mechanizmy interwencjonizmu w sferę stosunków ekonomicznych mieści się w nurcie umiarkowanie socjalnego konserwatyżmu (Kowalczyk 2011: 217).

### **Pomiędzy federacją a konfederacją. Teoretyczne aspekty sporu o kształt Unii Europejskiej**

Analiza dokumentów programowych PiS w kontekście problematyki europejskiej pozwala przyjąć hipotezę, że stanowisko PiS wobec obecnego i przyszłego kształtu UE wpisuje się w teoretyczny spór toczony



między zwolennikami międzyrządowości i ponadnarodowości w procesie integracji europejskiej. Już od zarania tego procesu na popularności zyskiwała wizja włoskiego federalisty Altiero Spinello, który za podstawowy warunek stabilności powojennego europejskiego ładu uznał ustanowienie Stanów Zjednoczonych Europy (Cini 2007: 32). Jego zdaniem, państwa narodowe nie były w stanie zagwarantować politycznego i gospodarczego bezpieczeństwa, dlatego utraciły pozycje jedynych reprezentantów społeczeństwa, gdyż umożliwiły rozwój faszyzmu i doprowadziły do wybuchu II wojny światowej. Z tego powodu UE powinna zostać utworzona bezpośrednio przez obywateli, a wybrane w bezpośrednich wyborach Zgromadzenie Konstytucyjne powinno przyjąć konstytucję europejską, zatwierdzoną następnie w referendum. Również Jean Monnet wyrażał pogląd, że prawdziwa współpraca nie może być realizowana w ramach Europy podzielonej na suwerenne państwa (Czaputowicz 2007: 120–121). Przyjęcie proponowanego przez Spinello modelu integracji oznaczało więc stworzenie europejskiego państwa federalnego jako punktu wyjścia dla dalszej integracji. Z kolei Monnet lansował model stopniowego dochodzenia do rozwiązań federacyjnych przez tworzenie realnych więzi między krajami, co spotkało się z poparciem wielu polityków zachodnich i stało się podstawą tworzenia Wspólnot Europejskich (Zielińska-Głębocka 1999: 13). Zdaniem Moneta, cel federacji europejskiej mógł zostać osiągnięty dzięki współpracy gospodarczej instytucji powołujących z konieczności do życia nowe struktury na poziomie europejskim. Jego zdaniem dla rozwoju procesu europejskiego konieczne było stworzenie systemu wspólnych reguł i instytucji oraz włączanie do niego nowych państw i obszarów życia społeczno-gospodarczego. Miało to spowodować stopniowe wyłonienie się federacji europejskiej mającej poparcie społeczeństw, gdyż będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej (Konopacki 1998a: 85–86). Federalizm jako teoria integracji europejskiej zakładała więc transfer części suwerennych kompetencji państwa na szczebel ponadnarodowy oraz budowę wspólnych instytucji, takich jak europejski rząd odpowiedzialny przed mającym uprawnienia ustawodawcze Parlamentem Europejskim. Należy podkreślić, że współczesna UE zawiera pewne komponenty federalne, takie jak: 1) autonomiczny system prawny, który charakteryzuje się nadrzędnością prawa europejskiego nad prawem krajowym oraz bezpośredniością jego stosowania, 2) instytucje unijne o charakterze ponadnarodowym, 3) euro jako wspólny pieniądz, 4) obywatelstwo UE wraz z koncepcją praw podstawowych (Borkowski 2007: 64–67).

Jedną z kluczowych teorii wyjaśniających proces integracji europejskiej zarówno na gruncie naukowym, jak i politycznym jest neofunkcyj-

nalizm. Teoria ta zakłada, że współpraca na poziomie europejskim (ponadnarodowym) jest przedmiotem logiki ekspansji (*spill-over*), co oznacza, że działanie polityczne w jednym obszarze może „przelewać się” na działanie w innym obszarze, przyczyniając się do powstania pierwotnie niezamierzonych lub nieprzewidywalnych efektów ubocznych. To prowadzi do kolejnych działań na obszarze europejskim, czyli do dalszej ekspansji integracji, której beneficjentem są instytucje europejskie zyskujące władzę i wpływy. W wyniku procesu *spill-over* tworzy się ponadnarodowe centrum europejskie (władza ponadnarodowa), na rzecz której mamy do czynienia z transferem suwerennych kompetencji państwa narodowego. Ernst Haas uznał, że ponadnarodowość, którą promuje neofunkcjonalizm, tworzy się w procesie, w którym aktorzy przesuują swoją lojalność, oczekiwania i polityczne działania w kierunku nowego centrum, a końcowym rezultatem tego procesu jest powstanie politycznej wspólnoty, usytuowanej ponad tymi już istniejącymi, zdolnej nie tylko do zarządzania powierzonymi kompetencjami, ale także do tworzenia wartości (Ruszkowski 2010: 54–55). Zdaniem Haasa, w ramach tej politycznej wspólnoty dotychczasowe państwa narodowe przestaną działać jako autonomiczne podmioty podejmowania decyzji, gdyż nie będą w stanie dłużej realizować swych powinności związanych z realizacją dobra społecznego. W praktyce oznaczać to miało zanik dominacji państwa narodowego w procesie integracji europejskiej i ograniczenie roli rządów narodowych w procesie decyzyjnym na rzecz innych elit i grup interesu (Konopacki 1998b: 109, 114–115).

Drugą teorią, która wywarła istotny wpływ na proces integracji europejskiej, jest teoria międzyrządowa (intergovernmentalizm), która kładzie nacisk na pierwiastek konfederacyjny. Teoria ta wywodzi się z teorii realistycznej w stosunkach międzynarodowych, zakładającej, że państwa są centralnymi aktorami polityki międzynarodowej, działającymi w anarchistycznym środowisku, które charakteryzuje się brakiem nadrzędnej władzy będącej w stanie przeforsować polityczne decyzje. Zgodnie z teorią międzyrządową między funkcjonowaniem UE a polityką międzynarodową istnieje ścisłe podobieństwo, gdyż również w przypadku procesu integracji europejskiej dominującymi jego podmiotami są państwa narodowe. Sam proces integracyjny jest rezultatem racjonalnych negocjacji między rządami narodowymi, których stanowisko wobec niego jest określane z uwzględnieniem różnorodnych tradycji, kultur politycznych, identyfikacji, systemów biurokratycznych oraz interesów geopolitycznych. Również postęp w procesie integracyjnym nie zmniejsza roli państw narodowych, a wręcz przeciwnie, pogłębiona integracja wzmacnia ich pozycję. Dzieje się tak dlatego, że państwa narodowe w ramach struktur europejskich są w stanie, działając wspólnie, stawiać

czoła międzynarodowej konkurencji, zewnętrznym zagrożeniom i wyzwaniom. Kierując się przy tym własnym interesem narodowym, nie dopuszczają one do rozlania się procesu integracji na obszary definiowane jako najważniejsze dla suwerenności państwa. Skutkuje to tym, że w takich obszarach, jak np. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, kompetencje instytucji ponadnarodowych pozostają niewielkie (Pollak, Słomiński 2006: 59–61). Teoria międzyrządowa uwzględnia znaczenie międzynarodowych przetargów dla dynamiki integracyjnej, stoi na stanowisku, że system europejski wymaga stałych kompromisów i negocjacji między państwami lub też mediacji ze strony instytucji ponadnarodowych, jednakże główny nacisk jest w niej położony na zjawisko związane z kształtowaniem się narodowych preferencji. Największy wkład do budowy tej teorii ma Andrew Moravcsik, autor koncepcji liberalizmu międzyrządowego (liberalnej współpracy międzyrządowej). Jego zdaniem, teoria integracji nie może pominąć specyfiki i zróżnicowania narodowych preferencji decydujących o stosunku poszczególnych krajów do integracji. Każdy kraj posiada pewien system tworzenia narodowych preferencji, a także mechanizm zabezpieczania tych preferencji w ramach współpracy międzynarodowej. Narodowe interesy są artykułowane przez rząd krajowy wobec partnerów zewnętrznych w procesie negocjacji i współdziałania. Współpraca europejska oznacza stałą konfrontację własnych preferencji z preferencjami innych państw, dlatego istotą integracji jest tworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie międzyrządowych przetargów i koordynację narodowych działań. Proces ten determinuje stosunek poszczególnych krajów do dynamiki integracyjnej oraz określa warunki, na jakich rządy narodowe godzą się delegować swoje uprawnienia do ponadnarodowych instytucji (Zielińska-Głębocka 1999: 22). Autonomia tych instytucji nie jest efektem ich samodzielnego działania, ale konsekwencją dokonywanej przez państwa świadomej delegacji uprawnień. Oznacza to, że instytucje ponadnarodowe są tzw. agentami relatywnymi posiadającymi kompetencje wyłącznie na skutek ich delegowania przez państwa członkowskie (Czaputowicz 2010: 253).

Teoretyczny spór między ponadnarodowym neofunkcjonalizmem a państwocentrycznym intergovernmentalizmem przyczynił się w istotnym stopniu do wyjaśnienia na poziomie teorii prawideł rządzących procesem integracji europejskiej. Dyskurs między tymi dwoma teoriami można sprowadzić do dyskusji toczonej w ramach UE między zwolennikami podejścia międzyrządowego i ponadnarodowego. Uczestnikami tej dyskusji są również partie polityczne działające w państwach członkowskich UE, które w wyniku procesu europeizacji zmuszone są do określenia swojego stanowiska wobec przyjmowanych przez Unię rozwiązań międzyrządowych i ponadnarodowych.

## **Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości wobec dyskursu nad kształtem Unii Europejskiej**

Analiza dokumentów programowych PiS dowodzi, że w sporze podmiotów preferujących rozwiązania międzyrządowe lub ponadnarodowe partia ta opowiada się za dominacją mechanizmów współpracy międzyrządowej w procesie integracji europejskiej. W ramach tego procesu kluczową kwestią determinującą podziały między partiami politycznymi jest ich stanowisko wobec wzmocnienia lub osłabienia suwerenności państwa. Delegowanie suwerennych uprawnień państwa narodowego na rzecz organów UE stanowi istotę procesu integracji europejskiej. Powoduje to, że sposób i zakres transferu kompetencji władczych państwa na rzecz instytucji ponadnarodowych staje się w wielu krajach członkowskich UE jedną z osi międzypartyjnej rywalizacji politycznej. Ma to miejsce również w Polsce, gdzie partia Jarosława Kaczyńskiego opowiada się za utrzymaniem stanu, w którym funkcjonowanie UE opiera się na dobrowolnym transferze przez państwo narodowe części swoich suwerennych kompetencji na rzecz UE definiowanej przede wszystkim jako organizacja międzynarodowa, a nie ponadnarodowa. W swoim stanowisku PiS podkreśla, że delegowanie kompetencji na rzecz instytucji unijnych może być uzasadnione tylko wtedy, jeśli jest niezbędne do realizacji wspólnych zadań dających wszystkim większe korzyści. W połączeniu z dążeniem do zachowania kluczowej roli Rady UE jako organu o statusie ustrojowym międzyrządowym w stosunku do innych instytucji unijnych stanowisko to wpisuje się w ramy teoretyczne państwowocentrycznego intergovernmentalizmu. Istotnym elementem tego stanowiska jest negatywna ocena przez PiS dominujących w dyskursie o kształcie UE tendencji federalistycznych zmierzających do ograniczenia roli państw narodowych. Zakwestionowanie UE jako projektu federalistycznego (wizja europejskiego superpaństwa) jest logiczną konsekwencją stanowiska PiS opowiadającego się za utrzymaniem Unii jako organizacji międzynarodowej zrzeszającej suwerenne kraje członkowskie, czyli realizacją koncepcji Europy państw narodowych – „Europy Ojczyzn”, za którą opowiadał się Charles de Gaulle (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2009: 176–177). Unia jako wspólnota wartości powinna być silnym i solidarnym związkiem państw narodowych, a źródłem jej legitymizacji musi pozostać wola współpracujących ze sobą krajów członkowskich. Oznacza to, że dla partii Jarosława Kaczyńskiego podstawowym źródłem i nośnikiem tych wartości są i pozostaną państwa członkowskie reprezentowane przez rządy i parlamenty posiadające jako jedyne legitymację demokratyczną. Zgodnie z tym założeniem wszelkie kompetencje UE powinny wynikać z decyzji państw członkowskich, a celem Unii

nie może być zastępowanie państw narodowych, lecz w myśl zasady subsydiarności pomaganie im w realizowaniu swoich zadań w kontekście wyzwań, jakie niesie proces globalizacji. Odrzucenie rozwiązań federalnych przez PiS ma wpływ na poglądy tej partii odnoszące się do koncepcji funkcjonowania instytucji unijnych. Relacje między tymi instytucjami powinny jednoznacznie określać, gdzie znajduje się polityczne przywództwo UE. Zgodnie z założeniami programowymi PiS głównymi organami decyzyjnymi Unii rozstrzygającymi wszystkie zasadnicze i strategiczne zagadnienia oraz wytyczającymi kierunki polityki powinny pozostać Rada Europejska i Rada UE. Natomiast Komisja Europejska (KE) jako instytucja ponadnarodowa nie może stanowić politycznego centrum Unii i pełnić roli równoważnej z Radą UE, a jej zadaniem powinno być przede wszystkim utrzymanie spójności polityk unijnych. Podobnie Parlament Europejski (PE) nie może zastępować funkcji parlamentów narodowych, a jego rola powinna skupiać się przede wszystkim na kontroli działań KE. Poszerzenie kompetencji tego organu nie przyczyni się zdaniem PiS do ograniczenia deficytu demokratycznego w Unii. Może on być zmniejszony przede wszystkim przez wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie tworzenia wspólnych reguł integracji europejskiej. Niechęć PiS do wzrostu znaczenia podejścia ponadnarodowego w procesie integracji europejskiej uwidoczniła się w stanowisku tej partii wobec projektu Konstytucji dla Europy. Brak zgody PiS na ten projekt wynikał z obawy utraty przez Polskę zbyt dużego zakresu suwerenności i degradacji jej znaczenia w Europie. Ewentualna akceptacja tego projektu warunkowana była przyjęciem rozwiązań niestojących w sprzeczności z istotą suwerenności państwa, takich jak: wykreślenie przepisów przyznających prawu europejskiemu pozycję nadrzędną wobec Konstytucji RP, utrzymanie zasady jednomyślności w sprawie jakichkolwiek zmian traktatowych w UE, utrzymanie w ramach wspólnego rynku niezależnej polskiej polityki gospodarczej wraz z jej niezbędnymi atrybutami, zachowanie w polityce regionalnej zasady solidarności finansowej bez nadmiernego poszerzania autonomii regionów (*Europa solidarnych narodów* 2004: 15). Krytyka traktatu konstytucyjnego w wykonaniu PiS wpisywała się w preferowane przez partię podejście międzyrządowe. Głównym zarzutem stawianym temu traktatowi było, że przekazuje zbyt wiele nowych kompetencji instytucjom unijnym, osłabia polityczne znaczenie Polski w tych instytucjach, wzmacnia hegemonistyczne dążenia najsilniejszych państw UE. W krytyczne stanowisko PiS wobec Konstytucji dla Europy wpisywała się obawa przed materializacją koncepcji Europy „wielu prędkości”, co w konsekwencji mogłoby zepchnąć państwa słabsze ekonomicznie na margines procesów integracyjnych (*Prawo i Sprawiedliwość. Program* 2005: 42–43). Zabieganie o narodowe

interesy w procesie integracji europejskiej oznacza również zdaniem PiS dążenie do ochrony tożsamości kulturowej Polski. Partia opowiada się zdecydowanie za nienaruszalnością suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury, sprzeciwiając się ingerencji Unii w te dziedziny choćby poprzez objęcie ich wspólnymi regulacjami prawnymi. Kwestia ta jest traktowana w kategoriach obrony polskiego interesu narodowego i sprowadza się do podkreślania chrześcijańskich podstaw cywilizacji europejskiej oraz ochrony systemu wartości dominującego w polskim społeczeństwie, a wyrastającego z nauczania Kościoła katolickiego. W związku z tym PiS stoi na stanowisku, że polskie prawodawstwo w zakresie moralnego ładu życia społecznego, godności rodziny, małżeństwa i wychowania oraz ochrony życia nie może podlegać żadnym ograniczeniom poprzez przyjmowanie regulacji międzynarodowych (*Prawo i Sprawiedliwość. Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie* 2005: 46–50). Ponadto PiS sprzeciwia się usuwaniu chrześcijaństwa z życia społecznego Europy. Brak odwołań do dziedzictwa chrześcijańskiego w traktacie konstytucyjnym PiS określał jako uznawanie historycznego fałszu i negowanie wartości kardynalnych dla ładu społecznego, praw osoby ludzkiej, praw rodziny i narodów. Oprócz kwestii moralności i kultury kluczowym obszarem dla suwerenności państwa jest niezależna polityka monetarna. Według PiS szybkie wprowadzenie wspólnej waluty euro nie tylko ograniczałoby suwerenność Polski w dziedzinie polityki pieniężnej, ale byłoby niekorzystne dla jej rozwoju, gdyż narażałoby polską gospodarkę na zbyt silną presję konkurencyjną ze strony silniejszych gospodarek strefy euro. Dlatego ewentualne przyjęcie euro powinno nastąpić w okresie, kiedy koszty integracji monetarnej byłyby zdecydowanie niższe od potencjalnych korzyści (*Europa solidarnych narodów* 2004: 10). Według PiS państwa strefy euro nie tworzą optymalnego obszaru walutowego, a unia walutowa jest określana mianem projektu politycznego negatywnie wpływającego na rozwój gospodarczy państw słabszych ekonomicznie. Stanowisko partii Jarosława Kaczyńskiego wobec przystąpienia Polski do strefy euro wpisuje się w dominujący w ramach ugrupowania pogląd, że poziom ponadnarodowy i jego instytucje mają służyć przede wszystkim wyrównywaniu szans i egzekwowaniu równych zasad, praw i obowiązków w ramach Unii, a nie dyscyplinowaniu słabszych i zapewnianiu swobody działania najsilniejszym państwom (*Wystąpienie Posła Szczerskiego ws. wotum nieufności dla Ministra Spraw Zagranicznych*). Oznacza to, że mechanizmy współpracy ponadnarodowej są akceptowalne przez PiS, o ile służą ochronie interesu narodowego. Analizując treść dokumentów programowych PiS, należy sformułować wniosek, że partia ta jest zwolennikiem realistycznego paradygmatu postrzegania procesu integracji europejskiej.

Proces ten nie może być sprzeczny z artykułowanym interesem narodowym, a ograniczanie suwerenności państwa jest dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim służy ono realizacji racji stanu określonej przez krajowe czynniki polityczne. W związku z tym PiS sprzeciwia się neofunkcjonalistycznej logice *spill-over*, której wyrazem jest proces nabywania przez instytucje ponadnarodowe coraz większych kompetencji w wyniku rozszerzania się integracji na obszary definiowane jako najważniejsze dla suwerenności państwa. Dlatego w dziedzinie moralności i kultury partia sprzeciwia się ingerencji prawodawstwa unijnego i odrzuca tendencje do ponadnarodowego zaprowadzania kulturowych eksperymentów nieakceptowanych przez większość społeczeństwa. W dziedzinie polityki budżetowej i finansowej PiS odrzuca pakt fiskalny, gdyż nie zgadza się na to, aby polski budżet był poddany kontroli unijnych urzędników niemających demokratycznej legitymacji. W obszarze polityki monetarnej PiS sprzeciwia się szybkiemu przyjęciu euro, opowiada się za utrzymaniem złotego i jego podmiotowości jako polskiej waluty narodowej. Odnośnie do wpływu integracji na system prawny RP partia Jarosława Kaczyńskiego opowiada się za utrzymaniem nadrzędności Konstytucji RP nad prawem unijnym. PiS artykułuje również sprzeciw wobec zjawiska nadużywania rozszerzającej interpretacji prawa traktatowego, a zwłaszcza praktyki posługiwania się aktami wykonawczymi do przejmowania kompetencji przez biurokrację brukselską, gdyż może to wprowadzać dyscyplinarny nadzór nad państwami członkowskimi. Krytykując powyższe komponenty federalne obecne w procesie integracji europejskiej, PiS odrzuca ponadnarodowy paradygmat zakładający tworzenie coraz ściślejszego związku zgodnie z dewizą „jeszcze więcej Europy” i „im więcej integracji, tym lepiej”. Wizja UE proponowana przez PiS to eurorealistyczna wspólnota narodów i państw, w której każde państwo zachowuje podmiotowość i własny model rozwoju zgodny z jego racją stanu. Koncepcja Europy głoszona przez PiS zakłada powrót Europy do korzeni jej integracji. W ramach tej koncepcji UE nie jest podzielona na centrum i zależne od niego peryferia, ale ma charakter policentryczny dopuszczający różnorodne wzorce integrowania i współpracy. Ponadto wizja ta zakłada deregulację funkcjonowania Unii, wzmocnienie pierwiastka równości w relacjach między członkami, solidarność w stosunku do państw najsłabszych, otwartość na przyjęcie nowych członków, oparcie wspólnoty na trwałych grecko-rzymsko-chrześcijańskich korzeniach tożsamości cywilizacyjnej (*Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*: 157–159). Podsumowując poglądy PiS na kształt UE, należy stwierdzić, że zgodnie z założeniami programowymi tej partii Unia musi pozostać wspólnotą, w ramach której najważniejszym podmiotem jest i powinno być w przyszłości państwo narodowe. Natomiast rozwój tej wspólnoty

musi być konsekwencją racjonalnych negocjacji toczonych między rządami narodowymi, które zagwarantują, że w procesie integracji europejskiej uwzględniane będą interesy wszystkich państw członkowskich. Stanowisko to będące esencją poglądów PiS na rozwój UE odrzuca dominujący w badaniach nad integracją europejską pogląd, że dynamika procesu integracyjnego przebiega od międzyrządowości do ponadnarodowości.

Stosując natomiast kryterium jakościowe do oceny skuteczności polityki europejskiej PiS, należy stwierdzić, że w okresie swoich rządów w latach 2005–2007 partia Jarosława Kaczyńskiego stanęła wielokrotnie przed koniecznością pogodzenia swoich założeń programowych z wymogami realnej polityki europejskiej. Najpoważniejszą kwestią, z jaką przyszło się zmierzyć rządowi tworzonemu przez PiS, było przyjęcie nowego traktatu reformującego ówczesny porządek prawny UE. Partia Jarosława Kaczyńskiego, kierując się międzyrządową logiką rozwoju integracji europejskiej, doprowadziła do przyłączenia się Polski do brytyjskiego protokołu ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych. Przystąpienie Polski do protokołu brytyjskiego oznaczało między innymi zablokowanie możliwości badania przez ETS zgodności działań Polski z postanowieniami Karty. Uczyniono tak z obawy przed zwiększeniem kompetencji instytucji ponadnarodowej, jaką jest ETS, która mogłaby, zdaniem PiS, orzekając w sprawach światopoglądowych, dążyć do zmiany prawa w Polsce w obszarze moralności i kultury (Kontrowersje wokół obowiązywania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce). Działanie to wpisuje się w stanowisko programowe PiS traktujące kwestię integralności kulturowej Polski w kategoriach ochrony suwerenności państwa. Postrzeganie przez PiS suwerenności jako wartości kardynalnej motywowało również aktywność partii w kwestii utrzymania korzystnego dla Polski systemu głosowania w Radzie UE. W procesie przyjmowania traktatu z Lizbony zabiegi rządu Jarosława Kaczyńskiego ukierunkowane były na zapisanie w traktacie tzw. kompromisu z Joaniny i jak najdłuższe utrzymanie korzystnego dla Polski nicejskiego systemu głosowania. Ostatecznie udało się rządowi PiS przeforsować mechanizm bezpieczeństwa zbliżony do mechanizmu z Joaniny pozwalający od 2017 r. państwu reprezentującym co najmniej 55% ludności lub 55% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej odwlekać podjęcie przez Radę UE decyzji niekorzystnych z punktu widzenia interesów tych krajów. Ponadto udało się utrzymać nicejski system głosowania do 2014 r., a faktycznie do 2017 r., gdyż przyjęto formułę, że w okresie pomiędzy rokiem 2014 a 2017 każde państwo będzie mogło zażądać ponownego głosowania w określonej sprawie w oparciu o nicejski system głosów ważonych (Barcz 2008: 469–470, 613–615). Przefer-



sowanie w traktacie przez PiS zapisu o mechanizmie z Joaniny oznacza w praktyce możliwość zablokowania decyzji UE np. przez Polskę i Hiszpanię, czyli przez 19% mieszkańców UE. Należy podkreślić, że istota tych działań politycznych wpisywała się w założenia programowe PiS definiujące państwo narodowe jako najważniejszy podmiot procesu integracji europejskiej. Ten sposób myślenia znalazł również potwierdzenie w podejściu partii Jarosława Kaczyńskiego do procesu ratyfikacji traktatu z Lizbony. Proces ten miał miejsce już w okresie rządów koalicji PO–PSL, ale z uwagi na konieczność przyjęcia przez parlament ustawy zezwalającej na ratyfikację traktatu z Lizbony większością 2/3 głosów, nie mógł zakończyć się sukcesem bez zgody PiS. Partia ta uzależniła swoje poparcie dla ustawy od dokonania w niej zapisu o konieczności uzyskania zgody prezydenta, rządu i parlamentu w sprawie ewentualnego odstąpienia od zapisów traktatu lizbońskiego, który dotyczyłby kompromisu z Joaniny oraz protokołu brytyjskiego (Domaniewska 2008). Ostatecznie wskutek oporu ówczesnej koalicji rządzącej partia Jarosława Kaczyńskiego, nie chcąc blokować ratyfikacji traktatu, zgodziła się na przyjęcie przez Sejm uchwały zawierającej zdecydowaną większość postulatów przez nią zgłaszanych. W uchwale tej stwierdzono między innymi, że: 1) Rzeczpospolita jest i pozostanie państwem suwerennym, co oznacza, że wola narodu będzie decydować o kształcie jej członkostwa w UE oraz o ewentualnym wystąpieniu Polski z tej organizacji, 2) Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Polsce mającym pierwszeństwo przed porządkiem traktatowym UE, 3) Na mocy traktatu z Lizbony nie mogą być podejmowane działania godzące w suwerenność Polski, jej narodową tożsamość oraz interesy, 4) Członkostwo Polski w UE opiera się na zasadzie subsydiarności (jak najwięcej kompetencji w gestii władz krajowych), 5) Karta Praw Podstawowych UE nie narusza prawa RP do decydowania w sprawach moralności i prawa rodzinnego, 6) Odstąpienie od protokołu polsko-brytyjskiego ograniczającego stosowanie Karty wymaga zachowania trybu określonego przez Konstytucję RP w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, 7) Zapisany w traktacie z Lizbony sposób podejmowania decyzji w Radzie UE, w tym mechanizm z Joaniny, służy polskim interesom, a odstąpienie przez Polskę od tych rozwiązań wymaga zastosowania trybu przewidzianego przez Konstytucję RP w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r.). Zapisy tej uchwały odzwierciedlające założenia projektu europejskiego PiS potwierdzają, że partia Jarosława Kaczyńskiego nie ogranicza się tylko do sfery deklaracji, ale i na poziomie realnej polityki krajowej

podejmuje działania, których celem jest uformowanie polskiej polityki europejskiej zgodnie z założeniami teorii międzyrządowych. Analiza tych działań potwierdza, że ich skuteczność jest uzależniona od aktualnego znaczenia partii w systemie politycznym. W naturalny sposób jest ona wyższa w przypadku sprawowania przez PiS władzy rządowej, kiedy partia posiada instrumenty oddziaływania na kształt polskiej polityki europejskiej. Jednakże należy podkreślić, że PiS jest tą formacją polityczną, która konsekwentnie, nie bacząc na trudności i ograniczenia warunkowane czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, stara się swoje założenia programowe w dziedzinie polityki europejskiej wcielać w życie i przenosić do sfery realnych rozwiązań politycznych.

### Podsumowanie

Proces integracji europejskiej, który instytucjonalny kształt przybrał po zakończeniu II wojny światowej, jest przedmiotem ciągłych debat, sporów i przetargów między podmiotami preferującymi rozwiązania międzyrządowe lub ponadnarodowe. W dyskursie na temat kształtu UE biorą udział również partie polityczne działające w państwach członkowskich Unii. Ugrupowania te są również aktywne na poziomie europejskim, co jeszcze bardziej zwiększa ich zainteresowanie problematyką unijną. Znaczącą partią polityczną działającą w Polsce, która szczególnie dużo uwagi poświęca kwestiom europejskim, jest PiS. Dokonując analizy ilościowej dokumentów programowych PiS należy stwierdzić, że objętość i zawartość treści odnoszących się do problematyki unijnej pozwala postawić tezę, że partia ta ma całościową i spójną wizję projektu europejskiego. Partia Jarosława Kaczyńskiego, prezentując swoje poglądy na temat aktualnego kształtu i przyszłości UE, wpisuje się w dyskurs toczony między zwolennikami ponadnarodowego neofunkcjonalizmu i państwowocentrycznego intergovernmentalizmu. W debacie tej PiS jest podmiotem politycznym preferującym zdecydowanie podejście międzyrządowe, które jest najbardziej użyteczne do wyjaśnienia stanowiska partii wobec zagadnień europejskich. Preferowanie mechanizmów współpracy międzyrządowej determinuje eurorealistyczne stanowisko PiS wobec rozwoju integracji europejskiej. Analiza dokumentów programowych partii i prowadzonej przez nią realnej polityki europejskiej pozwala postawić tezę, że ugrupowanie Jarosława Kaczyńskiego postrzega członkostwo Polski w UE w oparciu o neorealistyczny paradygmat. Kierując się przede wszystkim koniecznością geopolityczną wynikającą z położenia Polski pomiędzy Niemcami a Rosją, PiS opowiada się za rozwojem integracji europejskiej i przetrwaniem UE. Niechętnie, ale w imię zapewnień

nia większego bezpieczeństwa godzi się pod warunkiem zachowania szeregu mechanizmów blokujących z częściowym ograniczaniem suwerenności Polski w ramach UE. Sam proces integracji traktuje natomiast jako sposób zwiększenia potencjału Polski, a przez to jej znaczenia w Europie i świecie oraz oddalenia od niej potencjalnych zagrożeń. Dla partii Jarosława Kaczyńskiego integracja europejska nie jest ideą służącą realizacji często wyimaginowanych wizji narodu i państwa europejskiego, ale ideą i praktyką polityczną mającą sens tylko wtedy, gdy w sposób efektywny przyczynia się ona do budowy silnej Polski. Oznacza to, że dla PiS neofunkcjonalistyczna logika *spill-over* może być do zaakceptowania tylko w zakresie, w jakim jej skutki wzmacniają potencjał i bezpieczeństwo Polski.

## Bibliografia

- Antoszewski A. 2011, *Prawo i Sprawiedliwość w polskim systemie partyjnym (przyczynek do dyskusji o systemotwórczej roli partii)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Barcz J. 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- Borkowski P.J. 2007, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa.
- Cini M. 2007, *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa.
- Czaputowicz J. 2007, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa.
- Czaputowicz J. 2010, *Perspektywy teoretyczne w studiach europejskich* [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa.
- Domaniewska N. 2008, UE – Polska/Walka o zapis nt. mechanizmu z Joaniny trwa, <http://www.psz.pl/91-europa/eu-polska-walka-o-zapis-nt-mechanizmu-z-joaniny-trwa> (26.03.2008).
- Europa solidarnych narodów. Program polityki europejskiej Prawa i Sprawiedliwości 2004*, Warszawa.
- Grupa EKR w Parlamencie Europejskim*, [ecrgroup.eu/pl/about-us/the-ecr-in-the-european-parliament/](http://ecrgroup.eu/pl/about-us/the-ecr-in-the-european-parliament/) (20.01.2016).
- Konopacki S. 1998a, *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Konopacki S. 1998b, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Kontrowersje wokół obowiązywania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce*, [www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-kart-praw-podstawowych-ue-w-polsce](http://www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-kart-praw-podstawowych-ue-w-polsce) (26.09.2011).
- Kowalczyk K. 2011, *Rodziny partii politycznych w III RP* [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń.
- Kozera M. 2011, *Polskie partie polityczne w elekcjach do Parlamentu Europejskiego* [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń.
- Nasza grupa – Partie. Prawo i Sprawiedliwość*, [http://www.ecrg.pl/pl/nasza\\_grupa/](http://www.ecrg.pl/pl/nasza_grupa/) (3.11.2014).

- Paczeński A. 2013, *Europeizacja partii politycznych jako reakcja na integrację europejską* [w:] *Partie polityczne w Polsce i Europie*, red. A. Paczeński, M. Winclawska, Wrocław–Toruń.
- Pollak J., Słomiński P. 2006, *Das politische System der EU*, Wien.
- Prawo i Sprawiedliwość. Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie 2005*, Warszawa.
- Prawo i Sprawiedliwość. Program 2005*, Warszawa.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2009*, Kraków.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, Warszawa.
- Ruszkowski J. 2010, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. *Monitor Polski* 2008, nr 31, poz. 270.
- Wojtasik W. 2011, *Lewica i prawica w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*, Sosnowiec.
- Wystąpienie Posła Szczerskiego ws. wotum nieufności dla Ministra Spraw Zagranicznych*, [http://kppis.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=549](http://kppis.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=549) (4.11.2014).
- Zielińska-Głębocka A. 1999, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „*Studia Europejskie*”, nr 3.

Sabina Grabowska\*

***POLITYKA MIGRACYJNA W KONTEKŚCIE LOKALNYM  
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA  
PODKARPACKIEGO, POD REDAKCJĄ  
ANNY GAŚSIOR-NIEMIEC I SYLWII PEŁC,  
ISBN 978-83-60507-18-6, WYŻSZA SZKOŁA  
INŻYNIERYJNO-EKONOMICZNA W RZESZOWIE,  
RZESZÓW 2015, 206 SS.***

Przedmiotem recenzji jest publikacja poruszająca sprawy związane z polityką migracyjną rozpatrywaną wielopłaszczyznowo, z zastrzeżeniem, iż została ona zawężona przedmiotowo do kwestii związanych z wjazdem i pobytem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Dobór tematyki należy uznać za jak najbardziej właściwy i aktualny. Jak Panie Redaktor stwierdziły, w monografii Autorzy starali się częściowo uzupełnić stan wiedzy w tym zakresie, proponując zestaw analiz i opracowań zogniskowanych na województwie podkarpackim. Omawiane są podstawowe aspekty polskiej polityki wobec cudzoziemców. Poruszane są kwestie formalnoprawne i organizacyjne związane z kontrolą wjazdu obcokrajowców na terytorium Polski, legalizacją pobytu oraz nadawaniem cudzoziemcom polskiego obywatelstwa. Ponadto poddano analizie zagadnienia z zakresu społeczno-ekonomicznych i kulturowych uwarunkowań o charakterze lokalnym, mających wpływ zarówno na przebieg procesów migracyjnych, jak i postrzeganie obcokrajowców w analizowanym województwie.

Rozdział wstępny zatytułowany *Lokalny kontekst polityki migracyjnej* autorstwa Anny Gaśnior-Niemiec wyjaśnia pojęcia lokalnego kontekstu polityki migracyjnej, którym posłużono się w tytule niniejszej monografii. Autorka w konkluzji stwierdza, iż większość „wskaźników ukazuje województwo podkarpackie jako region peryferyjny, o słabej dynamice rozwojowej i niejednoznacznych trendach społeczno-demograficznych przy

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: ztppp@univ.rzeszow.pl

jednoczesnych atutach krajobrazowych i kulturowych oraz geopolitycznych. W zakresie tendencji migracyjnych województwo podkarpackie wydaje się, ogólnie rzecz biorąc, w pierwszej kolejności regionem wysyłającym migrantów, raczej niż ich przyjmującym. Ten ogólny opis nie w pełni oddaje jednak dynamikę w tym zakresie”.

W drugim rozdziale pt. *Legalizacja pobytu cudzoziemców* Bogusław Kotarba przedstawia analizę obowiązujących w Polsce regulacji prawnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców oraz wybrane dane statystyczne dotyczące tego problemu (również w odniesieniu do województwa podkarpackiego). Jak zauważa Autor, migracje niosą z jednej strony pozytywne skutki, związane między innymi ze zbliżaniem się odmiennych kultur, możliwością uzupełniania niedoborów na rynku pracy, z drugiej rodzą szereg zagrożeń i są powodem obaw. Wśród nich można wskazać problemy z integracją obcokrajowców czy poczucie „zabierania miejsc pracy” wśród rodzimej ludności. Jednym z ważniejszych aspektów migracji jest prawo legalizacji pobytu cudzoziemców. Polskie regulacje prawne, jak stwierdza Autor, charakteryzują się wysokim stopniem skomplikowania, szczegółowością oraz restrykcyjnością.

Łukasz Pietruszka w kolejnym rozdziale pt. *Obywatelstwo i repatriacja* szczegółowo omawia zasady nabycia obywatelstwa i procedury repatriacji obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej. Autor przedstawia także zestawienia statystyczne ukazujące liczbowe konsekwencje egzekwowania omawianych zasad i procedur. Problematyka obywatelstwa i repatriacji została odniesiona do sytuacji w województwie podkarpackim.

Rozdział pt. *Cudzoziemcy w systemie zabezpieczenia społecznego* autorstwa Anny Kołomycew przedstawia zarys działania systemu wsparcia społecznego oraz ochrony w Polsce cudzoziemców pochodzących z państw trzecich. Autorka poddała analizie obowiązujące rozwiązania prawno-instytucjonalne i organizacyjne w podanym zakresie. Po omówieniu głównych zasad procesu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wymuszanego przez proces integracji europejskiej Autorka zajęła się szczegółowo uprawnieniami i świadczeniami dostępnymi dla cudzoziemców. Wykazała, że dostępność ta jest ściśle uregulowana nie tylko przez przepisy ustawy o cudzoziemcach i ustawy o pomocy społecznej, lecz także szereg innych aktów normatywnych, a także – przez mechanizmy instytucjonalne oddziałujące w praktyce.

Następny rozdział pt. *Cudzoziemcy jako sprawcy i ofiary przestępstw* autorstwa Pawła Graty i Mariusza Skiby przedstawia problemy związane z przestępczością cudzoziemców na obszarze województwa podkarpackiego. Przeanalizowana została również kwestia występujących w tym regionie zagrożeń dla życia i mienia obcokrajowców. Podsumowując, Autorzy dochodzą do wniosku, że trudno uznać przestęp-

czość cudzoziemców w regionie za znaczący problem społeczny. Udział przestępstw popełnianych przez cudzoziemców w przestępczości ogółem jest zbliżony do średniej ogólnopolskiej.

Paweł Kuca w rozdziale pt. *Cudzoziemcy w prasie regionalnej – analiza wstępna* przeprowadza analizę prasoznawczą dzienników regionalnych, które ukazują się na terenie województwa podkarpackiego, pod kątem obecności tekstów dotyczących cudzoziemców. Do badania wybrano dwa największe dzienniki regionalne: Gazetę Codzienną „Nowiny” i „Super Nowości”. Autor zauważa, że w wymiarze ilościowym zainteresowanie obydwu badanych dzienników tematami, które w różnym stopniu dotyczą kwestii związanych z cudzoziemcami, można uznać za wysokie. Jednakże koncentrują się one głównie na tematach związanych z show biznesem i rozrywką oraz sportowcami, co nie kreuje żadnego spójnego wizerunku cudzoziemców, który skupiałby uwagę czytelników dzienników na ważnych (społecznych, gospodarczych czy politycznych) kwestiach.

Małgorzata Marmola, Danuta Ochojska, Anna Wańczyk-Welc są Autorkami rozdziału pt. *Stereotypy i postawy wobec cudzoziemców*. Rozdział przedstawia analizę postaw wpływających na stosunek do cudzoziemców, przy czym stereotypy potraktowane zostały w dorozumiany sposób jako poznawczy komponent postaw. Autorki w konkluzji stwierdzają, że mimo zaistniałej przewagi negatywnego ładunku w poszczególnych komponentach postaw wobec cudzoziemców i znaczącej obecności negatywnie nacechowanych stereotypów w obrazie uchodźców, dogłębniejsza analiza nasycenia stereotypami postawy podkarpackich studentów wobec uchodźców pozwala ostrożnie domniemywać, że inność czy odmiennosc (narodowościowa, rasowa, religijna) nie zawsze skłania tych młodych ludzi do jednoznacznie negatywnej lub krytycznej oceny obcych, reprezentowanych w tym przypadku przez kategorię uchodźców.

Sylwia Pelc w rozdziale pt. *Działania na rzecz integracji uchodźców* analizuje realizowany w latach 2013–2014 przez Wyższą Szkołę Inżynierijno-Ekonomiczną (WSI-E) w Rzeszowie wraz z Obcianskim Zdrufenem Spektrum-Vychod (OZS-V) w Preszowie (Słowacja) projekt pn. „Integracja uchodźców”. Projekt był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. Autorka przybliża w recenzowanym tekście efekty ww. projektu. Stwierdza, że stał się on istotnym elementem budującym w skali regionalnej i lokalnej świadomość, wiedzę oraz kompetencje, które są niezbędne do zadowalającego funkcjonowania we współczesnej, coraz bardziej wielokulturowej Europie.

Rozdział pt. *Funkcje i zadania Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej* autorstwa Sylwii Wojtowicz-Sander przedstawia analizę roli

Straży Granicznej w realizacji polityki migracyjnej na szczeblu lokalnym i regionalnym w Polsce, koncentrując się na weryfikacji warunków wjazdu i kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium państwa. Jak zauważa Autorka, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej uczestniczy bezpośrednio i pośrednio w realizacji polskiej polityki migracyjnej, podejmując działania służące ochronie granicy państwa na szczeblu regionalnym i lokalnym. Na terenie województwa podkarpackiego BiOSG jest głównym organem kontrolującym legalność napływu i pobytu obcokrajowców na terytorium RP oraz podmiotem o charakterze pomocniczym podczas wykonywania przez administrację rządową zadań związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce.

Rozdział pt. *Sprawy cudzoziemców w zadaniach wybranych podmiotów publicznych i prywatnych* Anny Gąsior-Niemiec jest podsumowaniem problematyki zawartej w poprzedzających go tekstach. Zwięźle i ze znawstwem tego trudnego tematu Autorka ukazuje ogólną charakterystykę kategorii podmiotów zajmujących się sprawami cudzoziemców i obcokrajowców na terenie województwa podkarpackiego. Następnie przedstawia poszczególne kategorie zgodnie z realizowanymi przez nie zadaniami.

Monografia jest przykładem rzetelnego opracowania kwestii istotnych z punktu widzenia nie tylko cudzoziemców chcących przebywać na terytorium naszego państwa, ale także obywateli polskich, których ta problematyka może bezpośrednio dotyczyć.



**Rafał Kobis\***

**SPRAWOZDANIE Z I MIĘDZYNARODOWEJ  
E-KONFERENCJI NAUKOWEJ „OBLICZA  
WSPÓŁCZESNEGO TERRORYZMU / FACES  
OF MODERN TERRORISM”,  
KATOWICE 14–18 GRUDNIA 2015 ROKU**

W dniach 14–18 grudnia 2015 r. miała miejsce pierwsza międzynarodowa e-konferencja naukowa – „Oblicza Współczesnego Terroryzmu”. Organizatorami wydarzenia była Spółka Akademska Wisepłace sp. z o.o. oraz Uniwersytet Śląski w Katowicach. Tematem przewodnim e-konferencji był wielopłaszczyznowy problem terroryzmu we współczesnym świecie. Do udziału w e-konferencji zostali zaproszeni przedstawiciele świata nauki, reprezentanci administracji publicznej oraz osoby reprezentujące środki masowego przekazu.

Zgodnie z założeniami e-konferencji organizatorzy przygotowali szeroki zakres merytoryczny, w którym znalazły się takie zagadnienia, jak: bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w XXI w.; terroryzm w perspektywie historycznej; zjawisko terroryzmu – dywagacje teoretyczne i definicyjne; od terroryzmu politycznego do cyberterroryzmu; podstawowe determinanty i środowisko współczesnego terroryzmu; organizacje terrorystyczne – ich struktura, organizacja, działalność; operacje i działania antyterrorystyczne; polityczne, gospodarcze oraz społeczne skutki zamachów terrorystycznych; przeciwdziałanie terroryzmowi – prewencja oraz działania wyprzedzające terroryzm. Powyższe zagadnienia mogły zostać przedstawione zarówno w formie prezentacji elektronicznej (*Microsoft power point*) jak i w formie audio oraz audio-video. Konferencja miała charakter asynchroniczny, co stanowi novum na polskim rynku konferencji. Oznacza to, że uczestnicy mogli się logować w dowolnej, najbardziej odpowiedniej dla siebie chwili i komento-

---

\* Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ul. Jabłonowskich 5, 31-144 Kraków, adres e-mail: rafal.kobis@gmail.com

wać umieszczone na platformie prezentacje, jak i odpowiadać na zadane uczestnikom pytania. W związku z taką formę prowadzenia dyskusji e-konferencja została zaplanowana aż na 4 dni.

Dr Grzegorz Libor (Uniwersytet Śląski) w prezentacji otwierającej e-konferencję posłużył się ciekawym zabiegiem – eksperymentem myślowym. Wnioski wyciągnięte z jego eksperymentu wykazały wieloaspektowość i niejednoznaczność współczesnego terroryzmu. Historyczny wymiar terroryzmu na przestrzeni dziejów przedstawił Mateusz Targoś, natomiast Beata Sobolewska skupiła się na przedstawieniu zjawiska w drugiej połowie XIX i XX w. Formę wprowadzenia do e-konferencji miało również wystąpienie Zuzanny Grzywacz-Melerskiej dotyczące określenia różnic między religią a ideologią oraz ich wzajemnego wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe. Dr Janka Skrzypek przygotowała natomiast wystąpienia zatytułowane: *Terroryzm jako teatr. Zalety i wady metafory teatru w odniesieniu do terroryzmu i antyterroryzmu*.

Kolejny z zaprezentowanych referatów dotyczył genezy i funkcjonowania Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie. Autorka prezentacji – Beata Belica (Uniwersytet Warszawski) przedstawiła w sposób jasny i klarowny etymologię, genezę oraz źródła fenomenu jednej z najmłodszych organizacji terrorystycznych. Wnioski wyciągnięte przez autorka są słuszne – Państwo Islamskie nie jest źródłem obecnej destabilizacji Bliskiego Wschodu, lecz jednym z jej przejawów. Innymi słowy walka z Państwem Islamskim nie może być dla świata zachodniego jedynie celem samym w sobie. Na ideologicznych fundamentach działalności Państwa Islamskiego swoją uwagę skupiła Marta Stempień. Zdaniem autorki ISIS swoje podstawy ideologiczne czerpie z poglądów myślicieli: Ibn Tajmijja, Muhammada bin Abdula Wahhaba, Abu al-Aliego al-Maudidiego czy Sajjida Kutba. Światopogląd tej dżihadystowskiej struktury oparty jest również na myśli Abu Muhammada al-Maǧdisiego, Abu Bakra Naji i Abu Musaba al-Suriego, łącząc w sobie elementy poglądów salafickiego dżihadyzmu, millenaryzmu, sekciarstwa i takfiryzmu.

Kolejny prelegent – Adam Starzyk (Uniwersytet Wrocławski) przedstawił rzadko poruszaną w polskiej literaturze problematykę terroryzmu na Cejlonie. Tematem prezentacji zatytułowanej *Lankijska ofensywa przeciw Tamilskim Tygrysom w latach 2008–2009 w kontekście wojny sprawiedliwej* były działania i kontradziałania wymierzone w jedną z bardziej tajemniczych organizacji terrorystycznych w historii. W swoim wystąpieniu autor podjął się próby odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: „Czy Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Illamu należy uznawać za organizację terrorystyczną, czy raczej jako ugrupowanie partyzanckie stosujące terroryzm?”. Swoje badania Adam Starzyk oparł nie

tylko na sposobach działania Tamilskich Tygrysów, ale także na kontrdziałaniach podejmowanych przez władze Sri Lanki. Równocześnie wnioski wynikające z powyższych porównań zostały wzmocnione poprzez zastosowanie przez autora koncepcji wojny sprawiedliwej i niesprawiedliwej autorstwa Michaela Walzera.

Prezentację dotyczącą wewnętrznego uwarunkowania bezpieczeństwa militarnego Izraela na początku XXI w. przedstawił natomiast Patryk Jędrowiak. Problematyka pracy była oryginalna, ponieważ kładła główny nacisk na krajowe uwarunkowania izraelskiego systemu bezpieczeństwa, nie zaś na uwarunkowania międzynarodowe. W swojej prezentacji autor omówił najważniejsze izraelskie służby, odpowiedzialne za obronę Erec Israel przed zagrożeniem wewnętrznym. Przedstawione zostały również zasady poboru do armii izraelskiej, a także jej zasoby militarne. Ciekawym zabiegiem było postawienie kontrowersyjnej tezy, czy militaryzacja izraelskiego społeczeństwa nie jest przypadkiem wynikiem działań elit politycznych Izraela, które są mocno związane ze środowiskami wojskowymi.

Marcin Adameczyk (Uniwersytet Wrocławski) w swoim opracowaniu przedstawił z kolei analizę wyzwania, jakim dla Chińskiej Republiki Ludowej jest tzw. Państwo Islamskie. Komunistyczne Chiny od ponad 20 lat toczą bowiem krwawą walkę z islamskim terroryzmem w prowincji Sinciang, a od kilkunastu miesięcy również z nowym kalifatem islamskim, który wypowiedział Chinom wojnę. Ujgurscy terroryści dołączają masowo do ISIS, a Pekin rozważa dołączenie do Rosji w jej interwencji w Syrii. We wnioskach autor stwierdza, że dla Chin Państwo Islamskie pozostaje nie mniejszym zagrożeniem niż dla świata zachodniego.

Anna Cichecka, doktoranta Uniwersytetu Wrocławskiego oraz analityk PCSA, przedstawiła prezentację pt. *Boko Haram a kwestia statusu kobiet w Nigerii*. Punktem wyjścia dla rozważań była głośna sprawa uprowadzenia ponad 200 dziewcząt ze szkolnego internatu w miejscowości Chibok w 2014 r. Zdaniem autorki, choć kobiety nie są jedynymi ofiarami Boko Haram, to jednak niektóre z ataków skoncentrowane są głównie na kobietach. Jest to konsekwencja szeregu wzajemnie skorelowanych czynników warunkowanych przez tradycję, normy kulturowe, wierzenia, system legislacyjny, itd. W rezultacie negatywne stereotypy dotyczące kwestii równouprawnienia stają się determinantą w wyznaczaniu celów ugrupowania Boko Haram.

Analizie struktury, organizacji oraz działalności najstątniejszych ugrupowań terrorystycznych poświęcone było wystąpienie mgr Anny Horzeli. W swojej pracy autorska przedstawiła krótką sylwetkę takich organizacji terrorystycznych, jak: Al-Kaida, Hamas, Hezbollah, Kraj

Basków i Wolność (ETA), Tamilskie Tygrysy, Irlandzka Armia Republikańska (IRA), Al-Fatah (Czarny Wrzesień) oraz Państwo Islamskie (ISIS). We wnioskach autorka stwierdziła, że z terroryzmem mamy do czynienia od wieków, choć tak naprawdę przybrał on na sile dopiero w ostatnich latach.

Prezentacja Damiana Jasińskiego na temat *Prywatyzacja wojny i działalność Private Military Companies w wojnie z terroryzmem. Przypadek Iraku i Afganistanu* była z kolei próbą zdiagnozowania zjawiska prywatyzacji we współczesnych konfliktach zbrojnych i udziału prywatnych podmiotów w operacjach w Iraku i Afganistanie w kontekście prowadzonej wojny z terroryzmem. Natomiast Patryk Bukowski w swoim referacie w wersji audio przedstawił w krótki, acz wnikliwy sposób zjawisko terroryzmu państwowego na przykładzie rozpadu byłej Jugosławii.

Problematykę moralnego wymiaru działań zwalczających terroryzm (m.in. wymogi proceduralne czy kwestię tortur) podjęła Magdalena Latacz z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej referat pod tytułem *Dopuszczalność wykorzystania wybranych form walki z terroryzmem z punktu widzenia praw podstawowych* był jednym z najciekawszych, jeśli nie najciekawszym wystąpieniem na wspomnianej e-konferencji. Równie interesujący był tekst wystąpienia przygotowany przez dr Constantina Bucheta z Romanian Academy na temat działań rumuńskiej dyplomacji w sprawie stworzenia nowych ram prawnych dla globalnych działań antyterrorystycznych.

Tematykę cyberterroryzmu zajęli się Anna Rabiak, Łukasz Dziura oraz Marcin Kowalczyk. Wystąpienie Anny Rabiak dotyczyło terminologii związanej ze zjawiskiem cyberterroryzmu. Referat Łukasza Dziury skupiał się na potencjalnych zagrożeniach wynikających z postępującej informatyzacji oraz omawiał próby stworzenia międzynarodowych regulacji przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i Parlament Europejski, mających na celu wypracowanie minimalnych standardów bezpieczeństwa przez państwa członkowskie i stworzenie ramy prawnej dla przyszłych działań. W prezentacji zatytułowanej *Cyberterroryzm – ataki na systemy informatyczne* Marcin Kowalczyk przeanalizował możliwe zagrożenia i dokonał ich klasyfikacji, zaczynając od ataków z wykorzystaniem szkodliwego oprogramowania, poprzez DoS/DDoS i sniffing, a kończąc na phishingu, spoofingu i metodach socjotechnicznych. Opisał również, jak wpływają na bezpieczeństwo oraz jakich używa się środków zaradczych w celu zabezpieczenia systemów informatycznych. Kamil Baraniuk z Uniwersytetu Wrocławskiego skupił swoją uwagę na problemie wykorzystania takich mediów społecznościowych, jak Facebook, Twitter czy Youtube przez organizacje terrorystyczne. Równie interesują-

ce było wystąpienie dr Doroty Nowalskiej-Kapuścik (Uniwersytet Śląski) dotyczące innej formy terroryzmu ponowoczesnego – mianowicie tzw. terroryzmu konsumenckiego. Intencją autorki była próba przybliżenia tej koncepcji wraz z określeniem jej najważniejszych cech. Celem prezentacji Jakuba Ciołka z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach było zjawisko ekoterroryzmu.

Swoją prezentację przedstawił również autor niniejszego sprawozdania – Rafał Kobis. W wystąpieniu zatytułowanym *Zjawisko bandit d'honneur w Algierii – pierwowzór współczesnych terrorystycznych grup zbrojnych* przedstawił nieporuszany dotąd w literaturze przedmiotu problem historycznych uwarunkowań rozwoju terroryzmu w Afryce Północnej. Zdaniem autora prezentacji jednym z głównych czynników warunkujących popularność terrorystycznych grup zbrojnych w tym regionie świata jest tradycja górskich banitów. Pod pojęciem tym kryją się muzułmanie, którzy w wyniku kolonialnej niesprawiedliwości zeszli na drogę przestępstwa, rozpoczynając prywatną wojnę przeciwko administracji kolonialnej. Równocześnie według autora zarówno w przeszłości (okres wojny o niepodległość), jak i współcześnie (działania grup terrorystycznych) możliwe jest wskazania licznych odniesień do taktyki stosowanej przez XIX-wiecznych banitów.

Symboliczny wymiar miały dwie prezentacje – obie przygotowane w języku francuskim i nawiązujące do ostatnich wydarzeń w Paryżu. Pierwsza, autorstwa Sébastiena Bauveta pod tytułem *Questionner sociologiquement les réactions aux attentats islamistes du 13 novembre 2015 à Paris*, odnosiła się do pytania o znaczenie tych wydarzeń dla nauk społecznych i humanistycznych. Natomiast dr Renata Jankowska z Uniwersytetu Śląskiego przedstawiła naukową analizę fenomenu ostatnich zamachów w Paryżu.

W ciągu kilku tygodni od zakończenia e-konferencji planowane jest przygotowanie publikacji pokonferencyjnej w formie e-booka.

**Mira Malczyńska-Biały\***

**MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA  
„WYZWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA:  
HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ”,  
LWÓW 16–18 CZERWCA 2016 ROKU**

W dniach 16–18 czerwca 2016 r. odbyła się w siedzibie Narodowej Akademii Wojsk Lądowych im. Hetmana Petra Sahajdacznego we Lwowie międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Wyzwania polityki bezpieczeństwa: historia i współczesność”. Organizatorem tego przedsięwzięcia była Narodowa Akademia Wojsk Lądowych im. Hetmana Petra Sahajdacznego we współpracy z Instytutem Nauk o Polityce i Instytutem Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego. Konferencja była trzecią z kolei inicjatywą naukową traktującą o szeroko rozumianej tematyce polityki bezpieczeństwa zorganizowaną dzięki współpracy tych instytucji. Pierwsza konferencja z tego zakresu na temat „Polityka bezpieczeństwa w świetle uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych” odbyła się w dniach 10–11 czerwca 2014 r. w Rzeszowie. Kolejna miała miejsce 23–24 czerwca 2015 r. również w Rzeszowie i dotyczyła tematyki związanej ze współczesnymi wyzwaniami polityki bezpieczeństwa (aspekty polityczne, gospodarcze i militarne).

W tym międzynarodowym wydarzeniu naukowym wzięło udział 150 ekspertów ze środowiska naukowego, cywilnego oraz wojskowego z Ukrainy, Rosji oraz Polski. Reprezentowali oni ponad 20 europejskich ośrodków i instytucji naukowych. Wśród nich znaleźli się m.in. przedstawiciele polskich środowisk naukowych z Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Akademii Jana Frycza Modrzewskiego w Krakowie, Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie. Obrady konferencji poprzedzone zostały wydaniem liczącej blisko 200 stron *Księgi abstraktów*.

---

\* Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: mira19@interia.pl

Oprócz możliwości wymiany poglądów z zakresu polityki bezpieczeństwa uczestnicy mieli możliwość zapoznania się z procesem przygotowywania przyszłych oficerów sił zbrojnych Ukrainy przez Narodową Akademię Wojsk Lądowych im. Hetmana Petra Sahajdacznego.

W pierwszym dniu konferencji uroczystego przywitania gości dokonał przewodniczący konferencji Rektor Narodowej Akademii Wojsk Lądowych im. Hetmana Petra Sahajdacznego we Lwowie generał porucznik prof. dr hab. Pavlo Tkaczuk. Wskazał on na uniwersalizm oraz aktualny charakter problematyki konferencji. Zachęcił wszystkich uczestników do interdyscyplinarnej dyskusji oraz wymiany poglądów. Zaznaczył, że we współczesnej trudnej sytuacji wojskowej i politycznej dyskusja na tematy polityki bezpieczeństwa jest bardzo ważna. Zauważył, że nadal istnieje potencjalne niebezpieczeństwo konfrontacji wojskowej Ukrainy z Federacją Rosyjską. Poza tym wskazał na geopolityczne położenie Ukrainy i Polski determinujące kształtowanie podobnych standardów w kwestii bezpieczeństwa militarnego. Zaznaczył również, że konferencja stanowi szeroką płaszczyznę do debaty na temat współczesnego oraz przyszłego bezpieczeństwa w wymiarze krajowym, europejskim i międzynarodowym. Reprezentujący polskich uczestników konferencji dziekan-elekt Wydziału Socjologiczno-Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego dr hab. prof. UR Paweł Grata wyraził w swoim wystąpieniu podziękowanie dla strony ukraińskiej za życzliwe przyjęcie oraz organizację konferencji. Przypomniał poprzednie bardzo owocne spotkania naukowe poświęcone polityce bezpieczeństwa oraz wskazał na doniosłe znaczenie tej problematyki we współczesnym świecie. Zwrócił również uwagę na interdyscyplinarność polityki bezpieczeństwa. Jej wyrazem stał się bardzo zróżnicowany merytorycznie skład uczestników konferencji we Lwowie, w której uczestniczyli naukowcy i specjaliści reprezentujący wiele dziedzin nauki i praktyki.

Obrady plenarne miały miejsce w auli akademickiej Narodowej Akademii Wojsk Lądowych im. Hetmana Petra Sahajdacznego. Jako pierwszy wygłosił referat prof. dr hab. Volodymyr Trofymowych. Dokonał on wnikliwej analizy rosyjskiej agresji przeciw Ukrainie jako dowodu kryzysu współczesnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Następnie głos zabrał dr hab. prof. UŁ Rafał Matera. Przedstawił on referat dotyczący uczestnictwa Rosji w grupie G8 oraz wynikających z tego konsekwencji w kwestiach bezpieczeństwa globalnego. Prof. dr hab. Vasyl Hulay podjął temat „Zamrożonych konfliktów” na Ukrainie i w Mołdawii jako zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego państw w kontekście realizacji geopolitycznej strategii odwetowej Federacji Rosyjskiej. Kolejny prelegent dr hab. prof. UP Andrzej Żebrowski scha-

rakteryzował informacyjny wymiar bezpieczeństwa państwa. Temat wojska i sposobu zapewnienia bezpieczeństwa państwa w exposé polskich premierów w latach 1989–2015 (od Tadeusza Mazowieckiego do Beaty Szydło) przybliżył uczestnikom konferencji dr hab. prof. UKW Sławomir Kamosiński. Jako ostatni w tej części konferencji referował dr hab. doc. Oleksandr Demianyuk. Przedstawił on wpływ polityczno-militarnej sytuacji na Ukrainie na zmianę europejskiej polityki bezpieczeństwa w 2015 r.

Dalsze dwudniowe obrady konferencyjne odbywały się w czterech sekcjach tematycznych. Referaty w sekcji pierwszej, do której zgłoszono 31 wystąpień, związane były z zagadnieniami bezpieczeństwa międzynarodowego. Przewodniczącym sekcji był prof. dr hab. Volodymyr Trofymovych, współprzewodniczącym dr hab. prof. UKW Sławomir Kamosiński. Kolejna sekcja pod przewodnictwem dr. hab. doc. Ihora Solara oraz dr. hab. prof. UR Pawła Graty dotyczyła pozamilitarnych aspektów bezpieczeństwa. W jej ramach zgłoszono aż 42 referaty. Tematem sekcji trzeciej były współczesne konflikty militarne jako wyzwanie światowej polityki bezpieczeństwa. Przewodniczącym obrad był dr hab. prof. Vasyl Hulay, a wiceprzewodniczącym dr hab. prof. UR Bartosz Wróblewski. Militarne aspekty polityki bezpieczeństwa podejmowane były przez 29 prelegentów w sekcji czwartej, której przewodniczyli dr doc. Petro Chernyk oraz dr hab. prof. UP Andrzej Żebrowski.

Ważnym czynnikiem integrującym uczestników konferencji stała się uroczysta kolacja zorganizowana przez ukraińskich gospodarzy na zakończenie pierwszego dnia obrad. Zwieńczeniem konferencji było jej posiedzenie zamykające, w trakcie którego generał porucznik prof. dr hab. Pavlo Tkaczuk podsumował toczące się przez dwa dni obrady oraz wygłoszone referaty, a także wręczył prelegentom dyplomy uczestnictwa. Na zakończenie obrad wszyscy uczestnicy zgodzili się, że spotkanie przyniosło wiele istotnych związanych z polityką bezpieczeństwa ustaleń naukowych oraz stało się impulsem do dalszej współpracy ekspertów zajmujących się tą problematyką. Ustalono również, że kolejna konferencja podejmująca kwestie polityki bezpieczeństwa odbędzie się w murach Uniwersytetu Rzeszowskiego w roku 2017.