

Regionalne uwarunkowania gospodarowania zasobami

**Bogdan Włodarczyk
Andrzej Skonieczek
Benedykt Puczkowski**

Regionalne uwarunkowania gospodarowania zasobami



Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Kolegium Wydawnicze UWM
Przewodniczący
Zbigniew Chojnowski
Redaktor Działu
Aldona Rita Jurewicz

Recenzent
Anna Chmielak

Redakcja wydawnicza
Maria Fafińska

Projekt okładki
Adam Głowacki

Skład i łamanie
Marian Rutkiewicz

ISBN 978-83-8100-062-8

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2016

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Ark. wyd. 8,2; ark. druk. 7,0
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 119

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

Rozdział 1

Determinanty i cele rozwoju regionalnego

1.1. Uwarunkowania rozwoju regionalnego	9
1.2. Metody i miary rozwoju regionalnego	21
1.3. Źródła finansowania rozwoju regionalnego	27
1.4. Specyfika rozwoju regionalnego	37
1.5. Polityka regionalna Polski	45

Rozdział 2

Nowe Zarządzanie Publiczne w kształtowaniu rozwoju regionalnego

2.1. Ewolucja zarządzania instytucjami publicznymi	53
2.2. Zarządzanie zadaniowe w organizacjach publicznych	62
2.3. Wpływ Nowego Zarządzania Publicznego na zmiany w zarządzaniu organizacjami publicznymi na poziomie regionu	78

Rozdział 3

Uwarunkowania wzrostu konkurencyjności i efektywności polskiej gospodarki

3.1. Konkurencyjność gospodarki polskiej na tle Unii Europejskiej	84
3.2. Wiedza (B+R) jako czynnik wzrostu gospodarczego	93
3.3. Efektywność inwestycji publicznych w innowacyjności i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstw	97
3.4. Diagnoza potrzeb inwestycji w B+R w Polsce	100

Podsumowanie i wnioski	104
Bibliografia	107
Spis rysunków	111
Spis tabel	112

Rozwój regionalny nie ma jednoznacznej, powszechnie przyjętej i akceptowanej wykładni znaczeniowej. Elastyczność w rozumieniu tego pojęcia wynika z różnego pojmowania zakresu dotyczącego samego rozwoju czy regionu, wspólnych zależności pomiędzy desygnatami tego dwuczłonowego terminu oraz różnych podejść analitycznych i naukowych. Poszukiwania determinant rozwoju regionalnego są prowadzone od lat przez wybitnych przedstawicieli świata nauki, praktyki gospodarczej i polityków. Przygotowując niniejszą monografię uznano, że istnieje nadal możliwość dyskursu naukowego w tym temacie i podjęto próbę wyznaczenia regionalnych uwarunkowań poprawy efektywności gospodarowania zasobami, wytyczenia pewnych kierunków i rekomendacji do popularnego obecnie określenia spójności społeczno-gospodarczej regionów. Jako region przyjęto w kategoriach administracyjnych jednostkę usytuowaną na najwyższym szczeblu w podziale terytorialnym państwa polskiego, tj. województwa. Zbliżone podejście do określenia regionów można znaleźć w EU Regional Competitiveness Index RCI 2013¹. Rozwój jest przez autorów rozumiany jako stałe dążenie (postęp) do pozytywnej zmiany zarówno jakościowej, jak i ilościowej w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Ułatwia to zajęcie się problematyką zrównoważonego i trwałego rozwoju regionów w kontekście efektywnego gospodarowania zasobami ludzkimi, materialnymi i środowiskowymi. Kumulatywne pobudzanie aktywności ludzi i kapitałów jest rozsądne i logiczne wówczas, gdy kształtowany nowy ład przestrzenno-gospodarczy uwzględnia zachowanie środowiska przyrodniczego i kulturowego na rzecz przyszłych pokoleń. Omawiane idee rozwoju regionalnego stały się przesłankami ciągu logicznego przedkładanej czytelnikom monografii.

W części pierwszej zawarto wprowadzenie do zagadnień związanych z determinantami rozwoju regionalnego w Polsce w odniesieniu do regionów najbardziej rozwiniętych w Unii Europejskiej (na podstawie RCI 2013). W tym obszarze dokonano przeglądu metod i miar rozwoju regionalnego, a także przedstawiono źródła finansowania i politykę regionalną w Polsce.

W drugiej części opracowania ukazano proces ewolucyjny w podejściu do zarządzania organizacjami publicznymi, znaczenie zarządzania instytu-

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf (dostęp: 7.09.2016).

cjami publicznymi w rozwiniętych demokracjach i stabilnych systemach instytucjonalnych. Podkreślono rolę i znaczenie zarządzania zadaniowego i jego skutków w dążeniu do poprawy efektywności organizacji publicznych. Przedstawiono możliwości wykorzystania strategicznej karty wyników jako nowego narzędzia w zarządzaniu strategicznym organizacjami publicznymi. Uznano, że bardziej efektywna polityka społeczna w regionach jest powiązana z intensywnym rozwojem organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego i pociąga za sobą konieczność szukania nowych, doskonalszych metod rozwiązywania problemów i realizowania celów regionalnych przez administrację. W tej części zaproponowano także menedżerskie podejście do instytucji publicznych, w aspekcie spopularyzowanej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. współczesnej wersji modelu znanego jako Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP) (*New Public Management*).

W części trzeciej monografii wskazano na szanse poprawy konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki. Rekomendowany model efektywności inwestycji publicznych wskazuje na możliwości istotnego postępu w głównych obszarach decydujących o poprawie konkurencyjności gospodarki jako całości, a także regionów/województw. W formułowaniu modelu pomocne były analizy rankingu RCI NUTS2, wskaźniki innowacyjności (SSI), a także autorskie badania empiryczne przeprowadzone w latach 2000–2014.

Monografia, oprócz charakteru naukowego (wkładem w rozwój nauki jest rekomendowany model efektywności inwestycji publicznych), ma wartości dydaktyczne i może być wykorzystywana w procesie dydaktycznym na wielu kierunkach kształcenia związanych z efektywnością gospodarowania i rozwojem lokalnym. Wyróżniają ją także walory aplikacyjne, stąd z pewnością może być pomocna w budowaniu strategii rozwoju lokalnego i do poprawy konkurencyjności regionów polskich w UE.

Pracę kończą podsumowanie i wnioski oraz spisy tabel i rysunków oraz bibliografia.

Determinanty i cele rozwoju regionalnego

1.1. Uwarunkowania rozwoju regionalnego

W pojęciu „rozwój regionalny” zawarte jest szerokie spektrum zjawisk gospodarczych, społecznych i przestrzennych. W literaturze przedmiotu definicje rozwoju regionalnego formułowane są jako punkt wyjścia do rozważań teoretycznych i aplikacyjnych dotyczących polityki gospodarczej, transformacji systemowej, polityki regionalnej, programowania rozwoju regionalnego, a także procesów integracyjnych oraz globalizacyjnych. Rozwój regionalny generowany jest przez zbiór czynników o charakterze ekonomicznym (zewnętrznych, wewnętrznych), techniczno-technologicznym, społeczno-kulturowym, politycznym, a także ekologicznym oraz przestrzennym. Ich istnienie, jakość, w tym wzajemne oddziaływanie, warunkują kierunki oraz możliwości rozwoju. Jednocześnie stanowią one o konkurencyjności regionalnej. Jako zasoby determinujące konkurencyjność wyróżnia się następujące¹:

- kapitał ludzki i społeczny,
- kapitał finansowy oraz trwały,
- wiedzę i innowacyjność.

Aby zasoby te mogły przyczyniać się do rozwoju regionalnego niezbędne jest odpowiednie otoczenie instytucjonalne, na które składają się dwa elementy:

- sprawność i jakość funkcjonowania administracji publicznej oraz otoczenia biznesu,
- zdolność tego otoczenia do stymulowania rozwoju².

Rozwój regionalny w ujęciu ekonomicznym generuje wzrost gospodarczy, który umożliwia przekształcanie zasobów ekonomicznych wewnątrz oraz spoza regionu w coraz większą ilość dóbr i usług. Aspekt społeczny oznacza zmiany w strukturze społecznej oparte na relacjach międzyludzkich, prze-

¹ A. Wieloński, *Teoretyczne podstawy lokalizacji działalności gospodarczej*, Warszawa 2007, s. 51.

² L. Jędrzejewski, *Przedsiębiorczość jako stymulator rozwoju regionalnego*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Studia i Prace SGH, nr 3, t. 5: Finanse przedsiębiorstw, Warszawa 2015, s. 52.

kładające się na wyższy komfort życia mieszkańców. W sferze technicznej i technologicznej rozwój regionalny wymaga racjonalnego zwiększania asortymentu, nowoczesności oraz jakości wytwarzanych dóbr, jak i świadczonych usług. Zwraca się również uwagę na kwestie przyrodnicze, czyli na równowagę pomiędzy człowiekiem a otaczającym go środowiskiem. Rozwój regionalny nie może odbywać się w sprzeczności ze środowiskiem naturalnym³.

Wielość definicji rozwoju regionalnego charakteryzuje się stopniem uogólnienia omawianej kategorii ekonomicznej. Najbardziej syntetycznie kategorii rozwoju regionalnego wyjaśniają m.in.: J. Szlachta, T. Kudłacz oraz A. Klasik. Według J. Szlachty „rozwój regionalny to systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju”⁴. T. Kudłacz definiuje rozwój regionalny jako „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej”⁵. A. Klasik natomiast zaproponował rozwinięcie tej definicji (dotyczącej zespołu zadaniowego do spraw rozwoju regionalnego Polski), określając go jako „trwały wzrost trzech elementów: potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców”, akcentując jednocześnie, że chodzi o „trwały wzrost przyczyniający się do rozwoju całej wspólnoty narodowej”⁶.

T. Kudłacz, rozwijając prezentowaną wyżej definicję rozwoju regionalnego w celu określenia przesłanek i funkcji jego programowania, utożsamia rozwój regionalny ze „zmianami jego głównych komponentów”, którymi są⁷:

- potencjał gospodarczy,
- struktura gospodarcza,
- środowisko przyrodnicze,
- zagospodarowanie infrastrukturalne,
- ład przestrzenny,
- poziom życia mieszkańców,
- zagospodarowanie przestrzenne.

Identyfikacja i pomiar poziomu rozwoju regionalnego w tym przypadku polegają przede wszystkim na następujących działaniach:

³ Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 79, 233.

⁴ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. 105, wyd. II, Warszawa 1997, s. 9-10.

⁵ J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1998, s. 21.

⁶ A. Klasik (red.), *Planowanie strategiczne*, Warszawa 1993, s. 14.

⁷ J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski*, Warszawa 1997, s. 28.

- wyborze dwóch (lub więcej) dających się porównać stanów rozwoju wymienionych wyżej komponentów rozwoju regionalnego,
- identyfikacji, opisie i ocenie jakościowych różnic między nimi,
- zastosowaniu ilościowych kryteriów i mierników rozwoju poszczególnych komponentów,
- ocenie zaawansowania rozwoju regionalnego, będącego pochodną rozwoju analizowanych komponentów.

A. Klasik, uszczegóławiając definicję rozwoju regionalnego w kontekście koncepcji rozwoju Polski, wyróżnił następujące „główne części składowe tego procesu”⁸:

- wzrost gospodarczy i zatrudnienie,
- wzrost dobrobytu i jakości życia,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionów,
- procesy innowacyjne i dywersyfikację struktury gospodarczej regionów,
- ekorozwój i polepszenie życia w regionach,
- rozwój usług społecznych i kapitału ludzkiego,
- wzbogacenie tożsamości i procesy integracji regionalnej.

W tym przypadku empiryczne określenie stopnia rozwoju regionalnego polega na identyfikacji i pomiarze zmian w ramach jego części składowych. Można przyjąć, że określenie – w prezentowanych wyżej definicjach – tzw. komponentów rozwoju regionalnego lub tzw. części składowych daje podstawę do wytyczenia pól tego rozwoju, którymi są⁹:

- regionalny ekosystem,
- infrastruktura,
- gospodarka regionalna.

Mnogość zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych składających się na kategorię rozwoju regionalnego sprawia, że jest on wynikiem jednoczesnej działalności różnych podmiotów władzy publicznej, przedsiębiorstw, instytucji i mieszkańców regionu. Z jednej strony, procesy identyfikowane jako rozwój regionalny stanowią wynik zachowań mikroekonomicznych działających w gospodarce rynkowej przedsiębiorstw i inwestorów, z drugiej zaś wynikają ze świadomej i celowej działalności publicznych podmiotów kreujących politykę regionalną. Jeżeli działania te wzajemnie się uzupełniają i stymulują na poszczególnych polach rozwoju regionalnego, to zaistnieją przesłanki rozwoju regionalnego, rozumianego jako proces pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego zachodzących w regionie, tj. ponadlokalnym układzie społeczno-terytorial-

⁸ A. Klasik, *Badania miejskie i regionalne potencjały rozwojowe oraz kierunki przemian w miastach i regionach*, Katowice 2015, s. 14.

⁹ A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 11, s. 34.

nym, identyfikowanym dzięki specyficznym cechom przestrzeni i struktury gospodarki, a także więzi społecznej wynikającej ze wspólnej tożsamości regionalnej. Tak rozumiany rozwój regionalny jest procesem złożonym. Stopień tej złożoności jest pochodną wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, a także różnorodności działań, kształtujących go dalej, kombinacji zasobów i czynników produkcji, jak i przesłanek społecznych akceptacji celów rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego.

Prezentowane w wielu opracowaniach definicje rozwoju regionalnego bądź lokalnego są na tyle uniwersalne, że można odwoływać się do nich, opisując rozwój regionu, jak i mniejsze jednostki terytorialne w zależności od badanej materii. Za przykład może posłużyć definicja rozwoju regionalnego A.C. Nelsona i definicja rozwoju lokalnego E.J. Blakelya. A.C. Nelson przez rozwój regionalny rozumie: „zmiany w regionalnej produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i wartością produkcji dodanej. Rozwój regionalny obejmuje również rozwój społeczny rozumiany jako poziom opieki zdrowotnej, dobrobyt, jakość środowiska, czy też kreatywność”¹⁰. Natomiast E.J. Blakely lokalny rozwój gospodarczy definiuje jako: „proces, w którym władze lokalne lub (oraz) organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub (oraz) zatrudnienia. Głównym celem tego zaangażowania jest „stworzenie lokalnych możliwości utrzymania (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla społeczności lokalnej. W procesie gospodarczego rozwoju lokalnego używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne”¹¹.

Można zatem przyjąć, że rozwój regionalny i lokalny są pojęciami tożsamymi. Przyjęte założenie uzasadnia również wyjaśnianie rozwoju regionalnego lub lokalnego za pomocą tych samych grup teorii (np. teorii lokalizacji). W warunkach polskich za region uważane jest województwo, zaś za jednostki lokalne – gminy. Z tych względów w niniejszej pracy rozwój regionalny jest synonimem rozwoju województw, zaś rozwój lokalny jest odpowiednikiem rozwoju miast i gmin.

Dość powszechnie uważa się, że podstawowym celem gospodarowania społecznego jest rozwój gospodarki narodowej, dający podstawę do dobrobytu społecznego. Wzrost gospodarczy wiązany jest jednoznacznie z przyrostem produktu krajowego brutto. Za miarę wzrostu najczęściej przyjmuje się dynamikę wielkości produktu krajowego brutto lub wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca. Pojęcie rozwoju wywołuje natomiast pewne kontrowersje i mnogość interpretacji. Najczęściej jednak przez rozwój

¹⁰ K. Secomski, *Teoria rozwoju regionalnego*, Warszawa 1987, s. 14.

¹¹ E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development Theory and Practice*, Sydney 2013, s. 29.

rozumie się jakościowe zmiany w strukturze wytwarzania i podziału produktu krajowego brutto, zmiany na lepsze w zakresie jakości życia jednostek oraz poprawę ogólnej sytuacji warunków bytowania. Tak szerokie określenie rozwoju tworzy istotne trudności w zakresie definiowania jego cech, ustalania relacji występujących między nimi, a w konsekwencji staje się przyczyną sporów i dyskusji wokół mierników i sposobów ich wyznaczania. Spośród wielu mierników rozwoju regionalnego (demograficznych, społecznych, gospodarczych, infrastrukturalnych) zwraca się zwłaszcza uwagę na wskaźniki stanu społeczeństwa informacyjnego (SI) w aspekcie technologicznym, ekonomicznym i społecznym. Społeczeństwo informacyjne jest nowym zjawiskiem, które wpływa na rozwój regionalny, a jego głównymi elementami są gospodarka oparta na wiedzy (GOW) oraz stopień wykorzystania i dostępności TIT (Technologii Informacyjnej i Telekomunikacji; ESPON 2007)¹².

W końcu XX w. w Unii Europejskiej dojrzała świadomość potrzeby znacznie szerszego oparcia rozwoju społeczno-gospodarczego o determinanty znacznie nowocześniejsze niż tradycyjne stymulanty, bowiem te zasadniczo wyczerpały swoje możliwości. Wyrazem tego była przyjęta na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 r. strategia zakładająca przekształcenie Unii Europejskiej w ciągu zaledwie dziesięciu lat w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w roku 2001 na szczycie w Goeteborgu o elementy trwałego i zrównoważonego rozwoju¹³.

Kwestia dbałości o mierniki wzrostu i rozwoju gospodarczego jest niezwykle ważna w polskiej polityce gospodarczej nie tylko ze względu na troskę o zaspokojenie potrzeb społecznych, ale też w kontekście przynależności Polski do Unii Europejskiej, gdzie paradygmat wyrównywania poziomu rozwoju między regionami jest wysoko podnoszony jako zasada funkcjonowania UE. W Unii, jako miernik do porównywania dobrobytu w poszczególnych krajach, stosuje się wskaźnik PKB w relacji do ludności danego kraju. W 2006 r. kraje Europy Środkowo-Wschodniej (przyjęte do Unii w maju 2004 r.) osiągnęły, w większości przypadków, 2–3-krotnie szybsze tempo wzrostu niż kraje EU-15. W czołówce znalazły się Estonia i Łotwa, w których zanotowano ponad 4-krotnie wyższe tempo wzrostu PKB niż w EU-15. Ta sytuacja jest przez wielu analityków odczytywana jako efekt uruchomienia pro-

¹² S. Kurek, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej w świetle wybranych mierników*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Nr 16, Warszawa-Kraków 2010, s. 88.

¹³ J. Szlachta, *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Warszawa 2011.

cesu konwergencji gospodarek w ramach wspólnoty. Mimo obserwowanego dynamizmu rozwojowego wspomnianych krajów, wyrównywanie poziomu PKB przypadającego na jednego mieszkańca między nimi a krajami EU-15 postępuje powoli i będzie możliwe raczej w bardzo długim horyzoncie czasu obliczanym na życie dwóch, a w niektórych przypadkach trzech pokoleń.

Po 2007 r. tempo wzrostu gospodarek krajów Unii Europejskiej zaczęło stopniowo wyhamowywać, by w 2009 r., na skutek kryzysu, całkowicie się załamać. We wszystkich krajach Unii Europejskiej PKB przyjął wartości ujemne. Wyjątek stanowiła Polska, która jako jedyny kraj utrzymała wartość dodatnią. Sześć lat po kryzysie we wszystkich krajach odnotowano wartości dodatnie wzrostu, jednak nie powróciły one do poziomu sprzed kryzysu. Odmienne sytuacja kształtuje się w Irlandii, gdzie od czasu kryzysu jej gospodarka jest najszybciej rozwijającą się w Unii, a wzrost PKB w 2015 r. osiągnął 26% i był to po raz kolejny najwyższy wzrost spośród krajów Unii. Poziom PKB Chorwacji, najmłodszego członka UE, po latach po raz pierwszy osiągnął wartość dodatnią¹⁴.

Fenomenem w ostatnim ćwierćwieczu jest dynamika wzrostu gospodarki chińskiej. W latach 1978–2004 chińskie PKB rosło w tempie około 10% średniorocznie, co jest tempem nieosiągalnym dla czołówki krajów świata. To spowodowało, że Chiny szybko uzyskują pozycję silnej gospodarki, jaką miały pięć wieków temu i przekształcają się z biednego kraju o zacofanej gospodarce w oferujący produkty o światowym standardzie, oparte na zaawansowanych technologiach. W 2010 r. Chiny wyprzedziły Japonię i stały się drugą największą gospodarką na świecie pod względem nominalnej wartości PKB. W 2015 r. PKB Chin osiągnął wartość 11,1 bln USD i był ponad dwukrotnie wyższy niż wartość PKB Japonii. Wysoka dynamika wzrostu nie zapewnia równie dynamicznej poprawy poziomu życia Chińczyków. Obecnie w 2015 r. tempo wzrostu PKB Chin obniżyło się do około 7%, lecz nadal jest wyższe niż w USA i Unii. Wartościowo jest to wielkość zbliżona do PKB USA, przewyższając jednocześnie łączne PKB krajów należących do strefy euro¹⁵.

Według raportów Banku Światowego w polskiej gospodarce dominują sygnały wskazujące, że wzrost gospodarczy jest na poziomie stabilnym¹⁶. Jednakże perspektywy tego wzrostu są zagrożone zarówno na skutek braku reform strukturalnych, reformy finansów publicznych i reform instytucjonalnych, a także przez coraz większe upolitycznienia gospodarki, wzrost

¹⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 14.08.2016).

¹⁵ J. Sulmicki, *Chiny umacniają dominującą pozycję w gospodarce światowej*, Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula 2015, nr 41, s. 38.

¹⁶ <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> (dostęp: 17.08.2016).

populizmu oraz nieodpowiedzialne osłabienie autorytetu władz państwowych i samorządowych.

Obecnie podejmowane działania przesądzą o losach gospodarki polskiej w XXI w. Przed Polską stoją nadal wielkie wyzwania związane z integracją europejską, a przede wszystkim z odrabianiem dystansu rozwojowego, jaki dzieli gospodarkę polską od krajów wysoko rozwiniętych. W okresie, gdy trzeba będzie zmierzyć się z wieloma problemami wewnętrznymi, gospodarka światowa będzie podlegała intensywnym przemianom w związku z postępującą globalizacją rynków towarowych i kapitałowych, co tworzyć będzie nowe i zaskakujące uwarunkowania dla rozwoju gospodarek narodowych.

Zgodnie ze statystyką Eurostatu, Polska, licząca ponad 38,0 mln mieszkańców, jest największym krajem w Europie Środkowo-Wschodniej należącym do Unii Europejskiej. Pod względem liczby ludności znajduje się na 33 miejscu wśród krajów świata i na 6 wśród państw Unii¹⁷. Jeśli chodzi o produkt krajowy brutto (PKB), polska gospodarka sklasyfikowana jest na 9 miejscu wśród gospodarek państw UE i 25 miejscu wśród gospodarek świata (PKB za rok 2014 w cenach bieżących w przeliczeniu na dolary (dane MFOW, World Economic Outlook Database, październik 2015))¹⁸. W 2015 r. PKB wzrósł w Polsce realnie o 3,6%, co stanowi poważne osiągnięcie na tle gospodarek Unii, zwłaszcza po światowym kryzysie finansowym. Te optymistyczne dane, sugerujące, że stan gospodarki jest bardziej niż zadowalający, nie mogą jednak przesłaniać istotnych, negatywnych zjawisk, które wynikają z utrzymującej się do chwili obecnej wadliwej struktury polskiej gospodarki. Należy do nich zaliczyć¹⁹:

- wzrost długu publicznego oraz utrzymujący się deficyt budżetowy,
- niedostateczny poziom konkurencyjności gospodarki w konfrontacji z krajami Unii Europejskiej,
- znaczny stopień zacofania struktury gospodarki w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych,
- rozrost biurokracji.

Działania na rzecz łagodzenia tych problemów wymagają usprawnienia polityki gospodarczej, która – jak dotąd – jest mało skuteczna. Należy jednak zauważyć, że przy lepiej sformułowanej polityce ekonomicznej gospodarka Polski mogłaby rozwijać się średniorocznie, wprowadzić nie w tempie właściwym gospodarce chińskiej, niemniej jednak mogłaby osiągnąć nawet 8%, czyli usytuować się na poziomie zanotowanym wśród liderów EU-8. Byłby to wzrost, który przyniósłby Polsce należny jej awans cywiliza-

¹⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 17.08.2016).

¹⁸ www.msp.gov.pl (dostęp: 14.08.2016).

¹⁹ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne a rozwój gospodarki regionu*, w: Z. Dworzecki i in. (red.), *Przedsiębiorstwo kooperujące*, Warszawa 2000, s. 42.

cyjny, silną pozycję w Unii Europejskiej i szybsze zbliżenie do średniej w Unii co do wielkości PKB na jednego mieszkańca.

Pod względem PKB na mieszkańca Polskę wyprzedzają już wszystkie kraje EU-8. W 2006 r. nawet Łotwa, która dotychczas zajmowała ostatnią pozycję wśród krajów, które wstąpiły do Unii w 2004 r., osiągnęła wyższy poziom. W 2015 r. w Polsce wielkość PKB na mieszkańca osiągnęła 70% średniej Unii. Szacunki wskazują, że dystans między poszczególnymi krajami będzie się powiększać, co dobrze nie rokuje dla Polski.

Natomiast w przyjętej 2013 r. *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* opracowanej w Urzędzie Marszałkowskim zwraca się uwagę na priorytety, takie jak: konkurencyjna gospodarka, otwarte społeczeństwo i nowoczesne sieci. Mają one wspierać realizację celu głównego, którym jest spójność ekonomiczna, przestrzenna i społeczna Warmii i Mazur, przy czym rozumiane są one następująco²⁰:

- spójność ekonomiczna oznacza wzrost gospodarczy umożliwiający osiągnięcie i utrzymanie przez województwo udziału własnego w produkcji krajowym brutto na poziomie co najmniej 3%;
- spójność przestrzenna to włączenie się województwa (formalne i jakościowe) do głównej sieci infrastruktury transportowej w Polsce oraz w trans-europejską sieć korytarzy transportowych;
- spójność społeczna rozumiana jest jako tworzenie miejsc pracy i wzrost przedsiębiorczości (oferta nowych miejsc pracy skierowana zostanie przede wszystkim do ludzi młodych z uwagi na ich naturalną aktywność, mobilność, otwartość na zdobywanie nowych kwalifikacji), a także poprawę warunków życia ludności (w szczególności dostępu do usług publicznych) zbliżającą do standardów życia występujących w Unii Europejskiej.

Wszystkie te cele, a następnie działania strategiczne mają być nastawione na rozwój regionu i poprawę jego konkurencyjności.

W Polsce zapis dotyczący ustanowienia celu w postaci trwałego i zrównoważonego rozwoju można spotkać w art. 5 Konstytucji z 1997 r. oraz w wielu dokumentach rządowych, m.in. w *Strategii zrównoważonego rozwoju do 2025* (z 1999 r.). Polityka trwałego i zrównoważonego rozwoju jest wytyczną przyjętą w głównym dokumencie krajowym – *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, która stanowi wydłużenie horyzontu czasowego *Strategii na lata 2007–2015*. Znajdują się w nim nawiązania do dokumentów UE, takich jak m.in.: *Strategia Europa 2020*, odnowiona *Europejska Strategia Zrównoważonego Rozwoju*, *Pakiet energetyczno-klimatyczny*. Hasło zrównoważone-

²⁰ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn 2013, s. 7.

go rozwoju można też znaleźć w wielu programach krajowych, takich jak: *Narodowa Strategia Spójności i Narodowe Ramy Odniesienia 2014–2020*, a także w regionalnych programach operacyjnych i kierunkowych programach operacyjnych²¹. Ponadto, 13 lipca 2010 r. przyjęto *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR) stanowiącą jedną z 9 zintegrowanych strategii zawartych w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*²².

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r. pozostaje pod wyraźnym wpływem najnowszych tendencji w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, reprezentowanej m.in. w pracach Banku Światowego i OECD, które przesuwają akcent ze spójności na konkurencyjność²³. Celem strategicznym polityki regionalnej określonym w KSRR jest „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych, jak również innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”²⁴.

Określono w niej również cele szczegółowe, takie jak²⁵:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”),
- budowanie spójności terytorialnej oraz przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych („spójność”),
- tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).

Dokument ten stanowi przejście do tzw. nowej polityki regionalnej. Jest spójny z dokumentem *Strategii Europa 2020*, zastępującym dotychczasową *Strategię lizbońską*. Zawarte w niej cele dodatkowe tworzą triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność, która wyraża nowy sposób pojmowania roli polityki regionalnej oraz sposobów jej realizacji²⁶. Horyzont czasowy omawianej *Strategii 2020* ma stanowić okres przeznaczony na wdrożenie nowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz na uruchomienie instrumentów do realizacji wytyczonych celów. Pokrywa się on z perspektywą fi-

²¹ https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (dostęp: 14.08.2016).

²² <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego/> (dostęp: 14.08.2016).

²³ Reshaping economic geography. World development report, The World Bank, Washington D. C. 2009 oraz Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD, 31 March, Paris 2009.

²⁴ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR), s. 86.

²⁵ Ibidem, s. 89.

²⁶ P. Hajduga, *Dylematy i wyzwania polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, Biblioteka Regionalisty nr 13, Wrocław 2013, s. 65.

nansową Unii Europejskiej na lata 2014–2020²⁷. Mechanizm funkcjonowania gospodarki rynkowej opiera się na własności prywatnej, demokracji parlamentarnej oraz dominującej roli rynku, pełniącego rolę regulatora procesów alokacyjnych i dystrybucyjnych. Zadaniem państwa jest tworzenie warunków do sprawnego funkcjonowania rynku przez stworzenie systemu instytucji otoczenia działalności gospodarczej oraz zabezpieczenie prawne reguł rynkowych. O niektórych wyborach ekonomicznych przesądza konstytucja z 1997 r., w której zawarte są dwa istotne sformułowania: w Polsce będzie budowana społeczna gospodarka rynkowa oraz będzie realizowany zrównoważony rozwój. Społeczeństwo w akcie wyborczym oddawania głosu na określoną partię wybiera jej program polityczny i ekonomiczny. Można przyjąć, że społeczeństwo pośrednio wybiera cele rozwojowe. Partia, wygrywając wybory i sprawując władzę, powinna realizować zadeklarowane cele. Mechanizm wydaje się prosty. Zapytajmy zatem, dlaczego ten dość oczywisty mechanizm nie działa? Czy poszczególne jednostki rzeczywiście świadome są istniejących powiązań między głosem wyborczym a podjęciem decyzji o kierunku rozwoju gospodarki, jakimi przesłankami się kierują, jaką dysponują wiedzą o możliwych wyborach?

Politolodzy wspólnie z socjologami widzą receptę na poprawę funkcjonowania demokracji parlamentarnej w społeczeństwie obywatelskim, społeczeństwie wyposażonym w większą wiedzę ekonomiczną. Wiedza, zwłaszcza o przebiegu procesów rynkowych, eliminuje, a z pewnością ogranicza populizm. Populizm jest „narkotykiem biedy” i środkiem skutecznie ją utrwalającym, ale przede wszystkim jest hasłem partii, które w inny sposób nie zaistniałyby na scenie politycznej. Studia nad systemami gospodarczymi przekonują, że polityka gospodarcza odgrywa zasadniczą rolę w osiąganiu przez dane państwo wyższego poziomu rozwoju. Dotychczas żadna szkoła myśli ekonomicznej nie podważyła potrzeby jej istnienia. Polityka gospodarcza może mieć jednak różną siłę oddziaływania na gospodarkę i stąd mówi się o różnych stopniach interwencjonizmu państwowego i różnicach w efektach prowadzonej polityki, czyli jej skuteczności w rozwiązywaniu problemów gospodarczych w kraju oraz w osiąganiu wyników w zakresie rozwoju i poprawy poziomu życia.

W ostatnich latach powstało sporo dokumentów poświęconych problematyce rozwoju i to zarówno na szczeblu makroekonomicznym, jak i regionalnym. Są to głównie strategie i programy. W znacznym stopniu związane to jest z członkostwem w Unii. Tworzenie programów jest też związane z grą partyjną i pełni funkcje polityczne, bowiem każda ekipa rządząca chce się

²⁷ D. Rynio, *Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*, w: E. Sobczak, A. Raszkowski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 244, Wrocław 2012, s. 397.

zapisać w historii kraju swoją oryginalną strategią, co prawda, niejednokrotnie mniej zajmując się realizacją zapisanych w niej celów. Pod tym kątem warto przeprowadzić analizę z punktu widzenia formułowanych w nich celów rozwojowych oraz wykorzystanych przy ich opracowaniu metod i procedur budowy strategii.

W preambule *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* (SRK) stwierdza się, że „Polska potrzebuje wizji i strategii rozwoju, która wyznaczy i porządkuje cele oraz priorytety w perspektywie średniookresowej”. Cel główny *Strategii* określono jako podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, poszczególnych obywateli i rodzin²⁸. Strategię opracowano z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez utrzymanie równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi. Realizacja celu strategii ma być osiągnięta przez szybki, trwały rozwój gospodarczy w perspektywie długookresowej. W dokumencie *Strategii* przyjęto sześć priorytetów:

- wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- poprawę stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
- budowę zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój regionalny i jednocześnie spójności terytorialnej.

W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* stwierdza się, że „celem głównym strategii średniookresowej staje się wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”²⁹. *Strategię* opracowano z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, przez utrzymanie równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi. W *Strategii* proponuje się podejście dwukierunkowe, polegające na usuwaniu barier i słabości polskiej gospodarki oraz wykorzystaniu jej mocnych stron. Ponadto wyznaczono trzy obszary, na których powinny zostać skoncentrowane fundusze przyznane na realizację polityki rozwoju³⁰:

- konkurencyjna gospodarka,
- spójność społeczna i terytorialna,
- sprawne i efektywne państwo.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, obejmująca pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, ma określoną strukturę, w której pokazuje się

²⁸ J. Zaucha, *Spoleczne podstawy budowania polityki rozwoju regionalnego*, w: J. Zaucha, F.E. Stiftung, *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Sopot 1996, s. 33.

²⁹ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf> (dostęp: 14.08.2016).

³⁰ Ibidem.

zewewnętrzne uwarunkowania, strategię województw, analizę SWOT, cele i kierunki rozwoju oraz warunki osiągnięcia sukcesu. W dokumencie stwierdzono, że w strategiach wojewódzkich występują cztery grupy celów:

- rozwój systemów infrastruktury technicznej i społecznej,
- baza ekonomiczna,
- wzrost konkurencyjności regionów oraz zdolności do tworzenia miejsc pracy,
- rozwój zasobów ludzkich.

Za cel strategiczny rozwoju Polski Wschodniej przyjęto wzrost spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w rozszerzonej Unii. Miarą spójności gospodarczej jest PKB na jednego mieszkańca, spójności społecznej – stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia, a spójności terytorialnej, stan komunikacji kolejowej, drogowej i lotniczej. W tym dokumencie, podobnie jak w wyżej wymienionych, relacje celów i środków są zaprezentowane bez konsekwencji realizacyjnych. Można powiedzieć, że o ile wiadomo, co należy zrobić, to nie wiadomo, jakimi metodami tego dokonać i jakimi funduszami sfinansować, zatem ścieżka realizacyjna pozostaje nieznana. W *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, uszczegóławiając cel główny, precyzyjnie określono cele strategiczne. Są one szczegółową realizacją priorytetów rozwoju postawionych przez władze regionu. Wymienione w tejże *Strategii* cele strategiczne to³¹:

- wzrost konkurencyjności gospodarki, który zawiera najważniejsze zagadnienia na styku gospodarka – społeczeństwo, tj. znaczny wzrost konkurencyjności regionu przez wzrost inteligentnych specjalizacji, wzrost innowacyjności firm, wzrost liczby miejsc pracy,
- wzrost aktywności społecznej – zawiera cele operacyjne ze sfery społeczeństwo – sieci polegającej na rozwoju kapitału społecznego oraz wzroście dostępności i jakości usług publicznych,
- wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych ukierunkowanych głównie na sferę gospodarczą, a przede wszystkim na doskonalenie administracji i współpracę międzynarodową,
- nowoczesna infrastruktura rozwoju – ten cel najsilniej wpływa na realizację wszystkich pozostałych celów strategicznych, bowiem dotyczy zwiększenia zewnętrznej dostępności komunikacyjnej, wewnętrznej spójności, dostosowania do potrzeb sieci nośników energii oraz poprawy jakości i ochrona środowiska przyrodniczego.

Podsumowując, jeśli najważniejszym celem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest zapewnienie ludności najwyższego poziomu oraz jakości życia, to jest to także cel rozwoju w ujęciu lokalnym³². W szerokim, krajowym

³¹ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025...*

³² T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 2000.

ujęciu ma on charakter nazbyt uniwersalny, dlatego w ujęciu regionalnym i lokalnym dokonuje się jego konkretyzacji poprzez wyznaczanie celów pośrednich, uwzględniając przy tym uwarunkowania danego regionu³³.

1.2. Metody i miary rozwoju regionalnego

Racjonalizacja procesu rozwoju regionalnego wymaga przypisania zarówno celowi uniwersalnemu, jak i celom pośrednim odpowiednich miar. Służą one do operacjonalizacji poszczególnych działań, pomiaru efektywności wykorzystania zasobów (w alokacji środków pieniężnych) oraz dokonywania wyboru najbardziej efektywnych metod osiągania celów spośród zbioru różnych metod. W literaturze przedmiotu prezentowane są różne stanowiska odnośnie do możliwości pomiaru rozwoju regionalnego i doboru zmiennych, za pomocą których ten pomiar jest dokonywany. Na przykład J. Regulski, po przeprowadzeniu krytycznej analizy prezentowanych w literaturze przedmiotu miar rozwoju miasta (takich jak: wzrost liczby ludności, wzrost wartości majątku trwałego lokalizowanego na danym obszarze, intensyfikacja zagospodarowania i użytkowania terenów, wzrost dochodów społeczeństwa i jego zasobów wyrażonych zdolnością nabywczą, zmiany warunków życia i obsługi mieszkańców), uznał, że nie jest możliwe jednoznaczne sformułowanie definicji rozwoju miasta i operatywnej metody jego oceny. Jego zdaniem: „Wkraczałaby ona w tak złożone zależności, że nie mogłaby mieć praktycznego znaczenia. Wydaje się zatem, że musimy pozostawić definicję rozwoju miasta sprawą otwartą, podkreślając jedynie konieczność traktowania go jako systemu. Rzeczą najistotniejszą nie jest bowiem ocena procesu rozwoju w abstrakcyjnym jego sensie, ale ocena stopnia realizacji celów, jakie się w tym procesie chce osiągnąć”³⁴. Inni autorzy przedstawiają rozbudowaną listę mierników rozwoju lokalnego bez próby budowy syntetycznego wskaźnika rozwoju. Na przykład M. Czornik zaproponowała następujące mierniki rozwoju³⁵:

- liczba mieszkańców,
- cechy mieszkańców (poziom wykształcenia, wzrost liczby osób wykwalifikowanych do pracy w przedsiębiorstwach uznanych za pożądane i atrakcyjne z punktu widzenia rozwoju miasta, obniżenie wieku przeciętnego mieszkańca, wzrost zamożności mieszkańców),
- warunki życia mieszkańców (liczba i cechy mieszkań, infrastruktura techniczna, edukacja, opieka medyczna, pomoc społeczna, kultura, rozrywka, obiekty sportowe, usługi bytowe, bezpieczeństwo),

³³ K. Heffner, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 166.

³⁴ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 32.

³⁵ M. Czornik, *Miasto: ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Katowice 2004, s. 39.

- użytkowanie terenów (wzrost powierzchni zainwestowania o charakterze miejskim, rozmiary terenów przynoszących ich właścicielom rentę budowlaną, wielkość powierzchni świadczenia funkcji miejskich),
- liczba obiektów i rozmiary majątku trwałego zlokalizowanych w mieście (wzrost liczby nieruchomości miejskich, urządzeń miejskich, zaistnienie na obszarze miasta szczególnych obiektów handlowych, rozrywkowych),
- wartość majątku trwałego zlokalizowanego w mieście,
- liczba obiektów użyteczności publicznej,
- liczba jednostek gospodarczych, w tym usługowych,
- produkt globalny wytworzony w mieście,
- dochody władz miejskich,
- liczba zatrudnionych i wydajność na jednego zatrudnionego,
- dochody przypadające na gospodarstwo domowe,
- ranga miasta,
- produktywność terenu miasta (przychody z m², wzrost czynszów i opłat).

Natomiast inni autorzy podejmują próbę budowy syntetycznych wskaźników rozwoju lokalnego. Są to wskaźniki statyczne, umożliwiające porównanie poziomu rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych na tle innych jednostek tego samego typu. Podstawą prowadzonych przez nich badań jest dokonanie klasyfikacji cech charakteryzujących poszczególne jednostki z uwagi na kierunek ich oddziaływania na określone stymulanty, mające wpływ na rozwój (cechy, których wyższe wartości liczbowe implikują wyższą ocenę stopnia rozwoju), destymulanty (cechy, których wyższe wartości liczbowe implikują spadek tej oceny) i nominanty (cechy charakteryzujące się określonym poziomem nasycenia, od którego wszelkie odchylenia implikują negatywne zmiany oceny stopnia rozwoju). Następnie dokonywany jest pomiar stopnia rozwoju z zastosowaniem metod taksonomii liniowej, takich jak: metody unitaryzacji zerowej, średnich rang, klasyfikacji wzorcowej, standaryzowanych sum, wzorca rozwoju, sum normalizowanych.

Przykładem mogą być badania A. Harańczyk, która zaproponowała pomiar rozwoju społeczno-gospodarczego za pomocą 27 cech diagnostycznych, z których sześć odnosi się do zagadnień demograficznych i zatrudnienia oraz gospodarki komunalnej, trzy dotyczą gospodarki finansowej i gospodarki mieszkaniowej oraz ochrony zdrowia, natomiast pozostałe odnoszą się odpowiednio do gospodarki gruntami, szkolnictwa, hotelarstwa, łączności i kultury. Spośród 27 cech diagnostycznych, 24 uznane zostały za stymulanty rozwoju, a trzy za destymulanty³⁶.

³⁶ A. Harańczyk, *Wpływ kapitału zagranicznego na rozwój regionalny Polski*, Zeszyty Naukowe WSPiM w Chrzanowie, Chrzanów 2004, s. 38.

Do stymulant rozwoju zaliczono:

- gęstość zaludnienia,
- odsetek ludności w wieku produkcyjnym,
- liczbę ludności napływającej do miast ogółem na 1000 mieszkańców,
- odsetek pracujących,
- udział terenów wyłączonych z produkcji rolniczej w powierzchni miasta,
- dochody własne budżetu miasta na 1000 mieszkańców,
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu miasta,
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetu miasta,
- odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej,
- długość sieci wodociągowej w km na 1 km²,
- udział ścieków oczyszczonych w ściekach wymagających oczyszczenia,
- zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych w kWh na 1000 mieszkańców,
- długość gminnych i miejskich dróg o nawierzchni ulepszonej w km na 1 km²,
- powierzchnię użytkową mieszkań w m² na 1000 mieszkańców,
- liczbę:
 - mieszkań na 1000 mieszkańców,
 - mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw,
 - miejsc w hotelach na 1000 mieszkańców,
 - uczniów w szkołach ponadpodstawowych na 1000 mieszkańców,
 - abonentów telefonii przewodowej na 1000 mieszkańców,
 - woluminów w bibliotekach publicznych na 1000 mieszkańców,
 - miejsc w kinach na 1000 mieszkańców,
 - lekarzy medycyny na 10 000 mieszkańców,
 - łóżek w szpitalach na 10 000 mieszkańców.

Do destymulant rozwoju zaliczono:

- liczbę zgonów niemowląt na 1000 żywych urodzeń,
- odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym,
- liczbę ludności na jedną aptekę.

A. Harańczyk poddała analizie takie cechy, jak: dochody ogółem budżetu miasta na 1000 mieszkańców, podatki lokalne na jednego mieszkańca, odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej, długość sieci kanalizacyjnej w km na 1 km², długość sieci gazowej rozdzielczej w km na 1 km, zużycie wody w gospodarstwach domowych w m³ na 1000 mieszkańców, zużycie gazu w gospodarstwach domowych w m³ na 1000 mieszkańców, liczbę czytelników w bibliotekach publicznych na 1000 mieszkańców, liczbę pielęgniarek na 10 000 mieszkańców. Jednak cechy te zostały pominięte ze względu na małą wartość informacyjną (wysoki stopień skorelowania z innymi badanymi cechami) lub małą zmienność przestrzenną. Natomiast

M. Sej-Kolasińska i A. Zielińska proponują badanie zrównoważonego rozwoju gmin, opierając się na 18 miernikach syntetycznych, pogrupowanych na podstawie czterech filarów tego rozwoju³⁷:

1. Ład środowiskowy:

- wielkość ścieków odprowadzanych w stosunku do ludności obsługiwanej przez oczyszczalnię ścieków,
- ludność obsługiwana przez oczyszczalnię komunalne do ludności ogółem,
- lesistość,
- powierzchnia gospodarstw rolnych do użytków rolnych,
- zalesienia.

2. Ład społeczny:

- gęstość zaludnienia,
- księgozbiór w woluminach na 1000 mieszkańców,
- liczba osób przypadająca na mieszkanie,
- liczba osób przypadająca na izbę mieszkalną,
- liczba placówek kulturalnych na 10 000 mieszkańców,
- łączna liczba abonentów telefonicznych na 1000 mieszkańców,
- pracujący na 1000 mieszkańców,
- przyrost naturalny,
- udział pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym.

3. Ład ekonomiczny:

- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców,
- liczba sklepów na 1000 mieszkańców,
- łączna długość dróg gminnych ulepszonych i o nawierzchni twardej do sumy dróg gminnych.

4. Ład instytucjonalny:

- liczba radnych z wyższym wykształceniem do ogółu radnych.

Do tego nurtu pomiaru rozwoju lokalnego zaliczyć można liczne opracowania z zakresu badań ilościowych warunków, poziomu i jakości życia mieszkańców, ponieważ są one podstawowym celem większości współczesnych koncepcji odnoszących się do rozwoju społeczno-gospodarczego, powiązanego ściśle z ideą rozwoju zrównoważonego. Przykładem pomiaru poziomu życia mieszkańców mogą być badania A. Zelasia wraz z zespołem, w których zaproponowano, aby syntetyczny miernik poziomu życia mieszkańców konstruować na podstawie 18 cech podzielonych na osiem grup³⁸:

1. Ochrona zdrowia i opieka socjalna:

- śmiertelność niemowląt na 1000 urodzeń żywych,
- liczba zgonów na 1000 osób,

³⁷ M. Sej-Kolasińska, A. Zielińska, *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Warszawa 2003, s. 52.

³⁸ A. Zielas, *Prognozowanie ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 37.

- liczba zachorowań na wirusowe zapalenie wątroby na 100 000 osób,
- liczba lekarzy na 10 000 osób.

2. Rynek, warunki i bezpieczeństwo pracy:

- stopa bezrobocia zarejestrowanego,
- liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących bez rolników indywidualnych.

3. Wynagrodzenia i dochody ludności:

- przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto ogółem w złotych,
- dochody budżetów gmin ogółem na jednego mieszkańca w złotych,
- nakłady inwestycyjne ogółem na jednego mieszkańca w złotych.

4. Warunki mieszkaniowe:

- liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw ogółem,
- liczba mieszkań wyposażonych w łazienkę na wsi w % ogółu mieszkań zamieszkałych.

5. Oświata i edukacja:

- liczba dzieci w żłobkach na 1000 dzieci w wieku do 3 lat,
- liczba studentów na 1000 osób,
- wskaźnik skolaryzacji netto uczniów szkół średnich dla młodzieży uczęszczającej do liceum w % młodzieży w wieku 15–18 lat.

6. Rekreacja, kultura i czas wolny:

- liczba czytelników w ciągu roku na 1000 osób,
- liczba widzów w kinach w ciągu roku na 1000 osób.

7. Komunikacja i łączność:

- liczba samochodów osobowych zarejestrowanych na 1000 mieszkańców.

8. Bezpieczeństwo publiczne:

- liczba przestępstw na 100 000 osób.

Miarą rozwoju regionalnego może być także jego konkurencyjność, czyli zdolność do przyciągania kapitału i stwarzania lepszych warunków życia mieszkańcom, co w konsekwencji staje się pozytywnym rezultatem wszystkich miar rozwoju. Komisja Europejska od 2010 r. oblicza indeks konkurencyjności regionalnej. Prace nad indeksem rozpoczęły się w 2008 r. przy współpracy ze Wspólnotowym Centrum Badawczym i Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Indeks jest porównywalny z innymi dostępnymi indeksami konkurencyjności, takimi jak: Global Competitiveness Index World Economic Forum czy też World Competitiveness Yearbook Institute for Management Development. Metodologia indeksu oparta została na Globalnym Indeksie Konkurencyjności Światowego Forum Gospodarczego. Podstawową różnicą między tymi dwoma indeksami jest zasięg i poziom analizy³⁹.

³⁹ P. Annoni, L. Dijkstra, *EU Regional Competitiveness Index*, Luxembourg 2010, s. 1–2.

Wartości wskaźnika RCI wahają się w przedziale od 0, dla regionów o najniższym poziomie konkurencyjności, do 100 dla regionów o najwyższym poziomie w ujęciu centylowym, zaś wartościowo wskaźnik ten kształtuje się w przedziale od 1,358 dla regionu o najwyższym wskaźniku, którym jest Utrecht, do (–) 1,481 dla regionu o najniższym indeksie konkurencyjności regionalnej, którym jest bułgarski region Severozapaden. Najwyższym poziomem konkurencyjności, a przez to i rozwoju lokalnego, charakteryzują się kraje starej Unii, tj. Niemcy, Austria, Dania oraz południowe regiony Wielkiej Brytanii. Do regionów o najniższym poziomie konkurencyjności należą regiony Europy Środkowo-Wschodniej i niektóre regiony państw wysoko rozwiniętych, gdzie PKB na mieszkańca jest poniżej 75% średniej państw UE.

Polska na tym tle (276 regionów NUTS2) w Unii w roku 2013 mieściła się wśród regionów słabo konkurencyjnych. Województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie i wielkopolskie są to regiony najmniej konkurencyjne nie tylko w Polsce, ale i UE. Wyjątek stanowi województwo mazowieckie, które spośród polskich regionów ma najwyższy indeks konkurencyjności RCI (–) 0,180 i wyróżnia się na tle kraju, zajmuje jednak dopiero 157 pozycję wśród regionów UE (tab. 1).

Tabela 1

Indeks konkurencyjności regionalnej (RCI) dla polskich województw w 2013 r.

Kod NUTS	Region/województwo	RCI 2013 (EU-28=0)	Pozycja w rankingu regionów UE
PL 12	mazowieckie	-0,180	157
PL 22	śląskie	-0,406	185
PL 21	małopolskie	-0,471	194
PL 51	dolnośląskie	-0,544	200
PL 63	pomorskie	-0,582	204
PL 52	opolskie	-0,584	206
PL 11	łódzkie	-0,584	207
PL 31	lubelskie	-0,666	214
PL 43	lubuskie	-0,704	216
PL 42	zachodniopomorskie	-0,712	217
PL 41	wielkopolskie	-0,728	219
PL 34	podlaskie	-0,729	221
PL 33	świętokrzyskie	-0,733	222
PL 32	podkarpackie	-0,743	224
PL 61	kujawsko-pomorskie	-0,744	225
PL 62	warmińsko-mazurskie	-0,821	240

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, 2013 r.

Komisja Europejska ukazała konieczność wdrożenia reform strukturalnych w ramach obszarów priorytetowych *Strategii Europa 2020*. Zmiany te mogą przynieść istotne korzyści w zwiększeniu produkcji i stworzeniu miejsc pracy. Do roku 2020 PKB w dowolnym miejscu może wzrosnąć z 1,5% do 7% dzięki wdrożeniu działań związanych z reformami. Korzyści w obszarze wzrostu zatrudnienia również mogą być znaczne: pomiędzy 1% a 4,5%, co oznacza stworzenie od 1,5 mln do 11 mln dodatkowych miejsc pracy⁴⁰.

1.3. Źródła finansowania rozwoju regionalnego

Warunkiem koniecznym efektywnej polityki regionalnej oraz aktywnego uczestnictwa samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów gospodarczych regionu jest istnienie prawidłowego systemu finansowania, zarówno w płaszczyźnie interregionalnej (rządowej), jak i intraregionalnej (samorządowej)⁴¹.

Finansowanie rozwoju regionalnego jest jednym z kluczowych zagadnień związanych z polityką regionalną. Zagadnienie to wiąże się ściśle z problematyką finansów publicznych, gdyż do zadań sektora publicznego należy m.in. stymulowanie rozwoju regionalnego. Czynniki decydującymi o potencjalnych możliwościach finansowych każdego regionu są⁴²:

- podział kompetencji między poszczególnymi rodzajami władzy publicznej (centralnej i samorządowej),
- poziom rozwoju ekonomicznego związany z tzw. regionalną bazą ekonomiczną, na którą składają się czynniki ludzkie, rzeczowe i organizacyjne skupione w regionie,
- mechanizmy kształtowania zasobów finansowych pozostających w dyspozycji władz regionalnych i związany z tym poziom decentralizacji finansów publicznych.

Istnieje kilka podstawowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Można do nich zaliczyć m.in: budżety samorządów wojewódzkich, budżet państwa, fundusze celowe, środki agencji publicznych, regionalne fundusze inwestycyjne oraz zagraniczne środki pomocowe. Jedną z form

⁴⁰ A. Hobza, M. Gilles, *Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios*, ECFIN economic brief, nr 11, wrzesień 2010 r.

⁴¹ L. Pawłowicz, *Możliwości kreowania lokalnych rynków finansowych przez samorządy terytorialne*, Polska Regionów nr 18, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, s. 26.

⁴² A. Klasik, R. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 31.

finansowania rozwoju regionalnego ze szczebla centralnego jest bezpośrednie finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w regionach ze środków rezerw celowych budżetu państwa. Ważnym instrumentem rozwoju regionalnego są środki pomocowe z zagranicy. Zgodnie ze stosowaną w Unii tzw. zasadą dodatkowości powinny one stanowić uzupełnienie w stosunku do wydatków publicznych (krajowych, regionalnych, lokalnych) w danym regionie.

Wprowadzona reforma administracji publicznej wzmocniła szczebel wojewódzki w systemie alokacji środków budżetowych. Ułomny budżet wojewody został zastąpiony budżetami regionalnymi, nad którymi kontrolę sprawuje samorządowa władza publiczna. Problematyka dochodów budżetowych województw została uregulowana w Ustawie z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000. Zgodnie z nią dochodami tymi są:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości: 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkających na terenie województwa, 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej a posiadających siedzibę na terenie województwa,
- subwencja ogólna,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych województwa,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie odrębnych przepisów,
- dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych województwa,
- odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych,
- dochody z majątku województwa.

Dochodami województwa mogą być ponadto:

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych województwa,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- dotacje celowe dla państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek sejmiku województwa,
- dotacje z funduszy celowych,
- spadki, zapisy i darowizny,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo,

- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
- odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek.

Większość dochodów zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) posiada charakter cykliczny. Otrzymywane są one przez daną jednostkę permanentnie, a ich charakter pozostaje stały w czasie. Oznacza to, że będą one występowały w sposób ciągły, w zbliżonej wartości z uwzględnieniem niewielkich wahań *in plus* lub *in minus*.

Drugi rodzaj dochodów występujących w budżetach samorządowych to dochody incydentalne. Są to dochody występujące jednorazowo w ciągu danego roku budżetowego albo w ciągu danego okresu. Charakter poszczególnych rodzajów dochodów jest wyznaczony przepisami prawa, a zasady ich pobierania są rozproszone w wielu aktach prawnych. Instrumentarium finansowania rozwoju lokalnego opiera się na następujących składnikach⁴³:

- dochodach podatkowych,
- dotacjach i subwencjach,
- dochodach niepodatkowych,
- zwrotnych źródłach finansowania (kredyty, obligacje, papiery wartościowe),
- zobowiązaniach,
- partnerstwie publiczno-prywatnym.

Szczególnym instrumentem wspierającym rozwój, ale nakierowanym na ekologię, jest fundusz ochrony środowiska. Zasila on działalność prorozwojową, wykazującą znamiona ochrony środowiska i rozwoju ekologicznego społeczeństwa.

Podatek od nieruchomości⁴⁴ jest podatkiem majątkowym w całości wpływającym do budżetów gmin. Obowiązek podatkowy ciąży na podmiotach, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych niezłączonych trwale z gruntem oraz na użytkownikach wieczystych nieruchomości lub ich części. Stawki podatkowe określa się procentowo (dla budowli) lub kwotowo (dla budynków i gruntów) i są one zróżnicowane zależnie od przeznaczenia oraz rodzaju nieruchomości. Podstawą podatku od nieruchomości jest powierzchnia gruntu i budynków. Jedyny wyjątek stanowi opodatkowanie wartości budowli.

Podatek rolny zaliczany jest do grupy podatków przychodowych lub majątkowych. Opodatkowaniu podlegają grunty gospodarstw rolnych⁴⁵. Stawkę opodatkowania stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustala-

⁴³ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 62.

⁴⁴ G. Liszewski, *Podatek od nieruchomości po zmianach*, Bydgoszcz 2003.

⁴⁵ Uregulowany jest w Ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Dz.U. 2001, Nr 125, poz. 1371.

na na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia gminy do danego okręgu podatkowego⁴⁶.

Podatek leśny obejmuje wszystkie lasy, z wyjątkiem niezwiązanych z gospodarką leśną, zajętych na ośrodki wypoczynkowe oraz działki budowlane i rekreacyjne. Podstawę opodatkowania tym podatkiem stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustalana na podstawie powierzchni głównych gatunków drzew w drzewostanie i klas bonitacji drzew, wynikających z planu urządzenia lasu⁴⁷.

Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej obejmuje określone grupy podatników, którzy nie opłacają podatku dochodowego na zasadach ogólnych przewidzianych dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dochody objęte kartą podatkową nie są łączone z innymi dochodami podatnika. Wysokość karty podatkowej wynika z przepisów prawa, gdzie każdemu rodzajowi działalności przyporządkowana jest stawka miesięczna karty. Wysokość karty jest zależna od liczby zatrudnionych i, w niektórych przypadkach, od liczby mieszkańców miejscowości, w której prowadzona jest działalność, liczby godzin świadczonych usług i urządzeń.

Podatkowi od spadków i darowizn podlega nabycie własności rzeczy i praw majątkowych w kraju w drodze spadku lub darowizny przez osoby fizyczne. Obowiązek podatkowy ciąży na nabywcy własności rzeczy i praw majątkowych, a w wypadku darowizny muszą go uiścić solidarnie obdarowany i darczyńca. Do obliczenia i pobrania od podatnika podatku obowiązany jest notariusz. Niepobranie podatku lub pobranie go w mniejszej kwocie może nastąpić jedynie za uprzednią zgodą urzędu skarbowego. Wysokość wpływów uzależniona jest od ilości spadków i darowizn, a także od stopnia pokrewieństwa obdarowanego i darczyńcy (zakwalifikowanie do właściwej grupy podatkowej jest ważne z uwagi na występujące kwoty wolne od podatku).

Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych dotyczą osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, będących stronami czynności cywilnoprawnych, które precyzyjnie zostały określone w ustawie, m.in.: umowy sprzedaży, zamiany rzeczy i praw majątkowych, pożyczki, poręczenia, darowizny, ustanowienia hipoteki, umowy ustanowienia renty, umowy założycielskiej spółki. Płatnikami podatku są: notariusze od czynności cywilnoprawnych dokonywanych w formie aktu

⁴⁶ Reguluje go Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Dz.U. 2016, Nr 94, poz. 617.

⁴⁷ L. Etel, M. Popławski, *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*, Warszawa 2002, s. 13–156.

notarialnego oraz nabywcy rzeczy – od umów sprzedaży, jeżeli nabywca kupuje te rzeczy do przerobu lub do dalszej sprzedaży. Podstawą opodatkowania, w zależności od rodzaju czynności cywilnoprawnych, jest cena, wartość rynkowa rzeczy lub praw, różnica wartości, wartość długów, zobowiązań i ciężarów, wartość świadczeń, wartość depozytu lub wkładu, skapitalizowana wartość renty, zabezpieczenie wierzytelności. Podstawa opodatkowania i stawki podatku określone są odrębnie dla każdej czynności. Stawki mogą być wyrażone procentowo lub kwotowo.

Podatek od posiadania psów obciąża osoby fizyczne posiadające psy. Podatek płacony jest według skali proporcjonalnej, a stawka określana jest kwotowo za jednego psa, w skali roku. Wysokość stawek tego podatku określa rada gminy. Rada określa także zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności podatku od posiadania psów.

Samoopodatkowanie się mieszkańców jest podatkiem samoistnym obejmującym wyłącznie osoby fizyczne. Do uprawnień gminy należy bowiem decydowanie o wprowadzeniu, przedmiocie (celu) samoopodatkowania, stawkach, zakresie czasowym i innych elementach konstrukcji tego świadczenia. Warunkiem niezbędnym do nałożenia przez gminę podatku na mieszkańców jest wyrażenie przez nich zgody w drodze referendum gminnego, które jest przeprowadzane z inicjatywy rady gminy lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum jest ważne, jeśli weźmie w nim udział co najmniej 30% ogółu uprawnionych do głosowania. Wynik referendum jest wiążący dla rady gminy, jeżeli za samoopodatkowaniem głosuje przynajmniej 2/3 głosujących.

Udziały w podatkach państwowych stanowią dochody dla gmin, powiatów i województw samorządowych. Obejmują one wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie jednostki samorządu terytorialnego oraz wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

Wpływy z podatku od osób fizycznych ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez określony wskaźnik procentowy (właściwy dla danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego) i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej są uzależnione od miejsca siedziby podmiotu płacącego go, jak również położenia zakładu (oddziału). Jeżeli na

terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego znajduje się oddział lub zakład należący do podatnika podatku dochodowego od osób prawnych, który nie posiada siedziby na terytorium tej jednostki, to część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do tej jednostki, na której obszarze znajduje się zakład lub oddział. Część ta obliczana jest proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w nim osób na podstawie umowy o pracę.

Subwencja ogólna traktowana jest jako pewna forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w celu ich uzupełnienia, z pozostawioną swobodą w zakresie dysponowania tymi środkami samorządowym organom stanowiącym. Subwencję ogólną charakteryzuje przede wszystkim: bezzwrotność, nieodpłatność, ogólność oraz uzupełniający i obiektywny charakter⁴⁸.

Subwencja ogólna przysługuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego. Każdy z rodzajów (części) subwencji posiada specyficzny sposób obliczania i jest określony ustawowo. Właściwy minister, po zasięgnięciu opinii ministra do spraw finansów oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

Gminy dysponują subwencją wyrównawczą, równoważącą oraz oświatową. Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z dwóch elementów: kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwota podstawowa jest ustalana w oparciu o dochody podatkowe gminy i przysługuje tym gminom, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (określany również jako wskaźnik G), jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w Polsce (określany jako wskaźnik Gg). Kwota uzupełniająca jest uzależniona od gęstości zaludnienia w danej gminie w relacji do średniej gęstości zaludnienia w Polsce i dochodu na jednego mieszkańca do średniej dochodu w Polsce. Przy wyliczeniu tego elementu stosuje się dane oficjalne GUS⁴⁹.

Część równoważącą subwencji dla gmin stanowi suma wpłat gmin do budżetu państwa powstającą na skutek przekroczenia przez daną gminę

⁴⁸ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 35.

⁴⁹ E. Chojna-Duch, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, w: *Polityka regionalna w warunkach globalizacji i integracji, materiały konferencyjne*, XVI Międzynarodowa Konferencja organizowana przez Instytut Międzynarodowych Finansów i Bankowości, 28–30 marca 2001 r., Warszawa 2001.

wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg. Kwotę tak powstającą dzieli się między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań, uwzględniając w szczególności wysokość wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej. Kwota ta jest rozdysponowywana w oparciu o rozporządzenie ministra finansów.

Powiaty, tak jak w przypadku gmin, dysponują trzema częściami subwencji ogólnej, co oznacza, że w skład subwencji ogólnej wchodzi część wyrównawcza, równoważąca oraz oświatowa. Konstrukcja części wyrównawczej subwencji ogólnej została oparta o dochody podatkowe powiatu. Wyróżnia się zarówno część podstawową, jak i uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej. Subwencja ta należy się jednostkom, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie (określany jako wskaźnik P), jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów (określany jako wskaźnik Pp). Wysokość należnej powiatowi kwoty obliczana jest jako iloczyn liczby mieszkańców powiatu i liczby stanowiącej 88% różnicy między wskaźnikiem Pp a wskaźnikiem P. Kwota uzupełniająca subwencji ogólnej jest uzależniona od wskaźnika bezrobocia charakteryzującego dany powiat oraz relacji tego wskaźnika do wskaźnika bezrobocia w kraju liczoną na jednego mieszkańca. Kwota uzupełniająca należy się powiatom, jeżeli iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju jest wyższy niż wskaźnik 1,10.

Część równoważąca subwencji ogólnej dzieli się między powiaty w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Ustala się ją w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, uwzględniając sytuację finansową powiatów, a w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych.

Województwa samorządowe dysponują częścią wyrównawczą regionalną i oświatową subwencji ogólnej. Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się, tak jak w przypadku gmin i powiatów, z kwoty podstawowej i uzupełniającej. Mechanizm wyliczenia kwoty podstawowej został oparty na dochodach podatkowych. Kwota ta należna jest tym województwom, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (określany jako W) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (określany jako Ww). Wysokość należnej kwoty ustalana jest jako iloczyn liczby mieszkańców danego województwa i 70% różnicy między wskaźnikiem ww. i wskaźnikiem W. Kwota uzupełniająca części

wyrównawczej subwencji ogólnej uzależniona jest od liczby mieszkańców. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się, mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika ww. przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustaloną dla województw o liczbie mieszkańców⁵⁰:

- nie większej niż 2 mln – jako sumę 2 mln mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 mln,
- większej niż 2 mln, ale nie większej niż 2,5 mln – jako sumę 2,5 mln mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 mln,
- większej niż 2,5 mln, ale nie większej niż 3 mln – jako sumę 2,75 mln mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 mln.

Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww,
- 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Kwotę stanowiącą 40% części regionalnej dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wysokość należnej województwu kwoty jest uzależniona od powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców. Sposób wyliczania jest skomplikowany, ponieważ odnosi się do relacji ogólnokrajowych. Kwotę stanowiącą 10% części regionalnej dzieli się między województwa, w których PKB jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Przyznanie tej części jest uzależnione od kształtowania się PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Oplaty są zaliczane do grupy danin odpłatnych. Pozostają one w stosunku komplementarnym do dochodów podatkowych. Opłata posiada cechy podobne do podatku. Jest jednostronnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, a podstawę jej pobierania stanowi prawo. Istotą opłaty jest zmniejszanie zasobów pieniężnych płatnika. Jest ona pobierana w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych bądź też za konkretne usługi, a więc jest indywidualną zapłatą za indywidualne świadczenie. Obowiązek uiszczenia opłaty występuje bez względu

⁵⁰ S. Lis, *Finansowanie rozwoju lokalnego. Informator praktyczny*, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Katowice 2000, s. 49.

na to, czy jest związana z wystąpieniem konkretnej czynności na skutek decyzji organu publicznego, czy też decyzję związaną z wystąpieniem konkretnej czynności podjęła osoba lub podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty. Wyróżnić należy dwie grupy opłat:

- za czynności urzędowe (administracyjne) – istnieje tu bezpośredni związek między czynnością wykonywaną przez organ publiczny a wnoszoną opłatą, która stanowi zwrot lub częściowy zwrot kosztów za wykonaną czynność,
- za świadczenie usług (użytkowania) – są zbliżone swoją konstrukcją do podatku, gdyż obejmuje ona podmiot, przedmiot, podstawę wymiaru, skalę, zwolnienia i ulgi, terminy płatności.

Dochody z majątku są wyrazem posiadania przez organy władzy publicznej prawa majątkowego. Jest to prawo do dysponowania i czerpania korzyści z tytułu posiadania majątku. Należy wskazać, że dochodami z mienia (majątkowymi) są wszystkie dochody osiągane z pozycji bilansowych zgromadzonych po stronie aktywów. Do kluczowych dochodów majątkowych należy zaliczyć dochody z tytułu:

- prywatyzacji mienia,
- ze sprzedaży składników mienia,
- z wynajmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze,
- dywidend i wypłat z zysków z tytułu posiadanych udziałów w spółkach prawa handlowego, będących własnością lub współwłasnością organów administracji publicznej,
- przeszacowania wartości majątku na skutek jego rynkowego wzrostu,
- i tych pochodzących z okresowo wolnych środków finansowych.

Fundusze ochrony środowiska są tworzone z opłat za korzystanie ze środowiska, pieniężnych kar administracyjnych opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska, za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko, wpływy z opłat produktowych.

Wysokość opłat i kar administracyjnych w szczególności reguluje: ustawa o ochronie przyrody, ustawa Prawo geologiczne i górnicze, ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa Prawo energetyczne, ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz Kodeks cywilny⁵¹.

Dysponentami instytucjonalnymi upoważnionymi do wspierania finansowego ochrony środowiska, w tym do finansowania proekologicznych inwestycji rozwojowych są: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dwa pierwsze fundusze posiadają osobowość prawną, prowadzą własną gospodarkę finansową, wspierają na podstawie własnych decyzji zadania realizowane

⁵¹ M. Kozak, *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 44.

przez inne podmioty (w tym również samorządowe w zakresie ochrony środowiska). Powiatowe i gminne fundusze są wyodrębnione jako środki finansowe na odrębnych rachunkach. Nie mają one osobowości prawnej. Ze środków funduszy ochrony środowiska mogą być wspierane następujące działania prorozwojowe⁵²:

- realizacja zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służąca ochronie środowiska i gospodarce wodnej,
- zadania inwestycyjne służące ochronie środowiska, gospodarce wodnej i ochronie powierzchni ziemi,
- opracowanie i wdrażanie nowych technik i technologii, w szczególności dotyczących ograniczenia emisji zanieczyszczeń i zużycia wody, efektywnego wykorzystania paliw,
- zapobiegania lub usuwania skutków zanieczyszczania środowiska,
- rozwojowi sieci stacji pomiarowych,
- zadania inwestycyjne służące ochronie środowiska, wchodzące w skład programów ochrony środowiska.

Działania finansowane ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą być przeznaczane na ściśle określone zadania, związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Finansowanie celów prorozwojowych z tych środków musi zapewnić efekt w postaci ochrony środowiska i zasobów wodnych. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska są wnoszone na wyodrębniony rachunek urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Ponadto przychodami funduszy mogą być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Kluczowym zagadnieniem polityki regionalnej jest stworzenie (zarówno w skali kraju, jak i regionu) klarownych źródeł finansowania zadań. Niezbędne okazało się wyposażenie samorządu regionalnego w odpowiednie zasoby finansowe. Stało się to możliwe w związku z reformą systemu finansowego samorządu terytorialnego, jaka miała miejsce w 1999 r. Jednakże uchwalona wtedy Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 nie zagwarantowała wystarczających źródeł dochodów województwom, umożliwiających pełną realizację postawionych przed nimi zadań.

W związku ze zbyt niskimi i niewystarczającymi dochodami własnymi województw należy stworzyć czytelny system wspierania finansowego regionów przez rząd. Rozwiązania prawne w tym zakresie zawierają dwa nowe akty prawne: Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz

⁵² M. Kozak, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 31.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Ich uchwalenie było jednym z warunków stawianych Polsce przez Unię Europejską w kontekście przyszłego członkostwa Polski w strukturach Unii.

Szczególne role w finansowaniu rozwoju regionalnego przypada kontraktom wojewódzkim. Mają one w przyszłości stanowić podstawowy instrument rządowego wsparcia finansowego przez regiony realizacji kluczowych zadań regionalnych. Celem polityki regionalnej, której podstawową zasadą jest zasada solidarności, jest wsparcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego na całym terytorium Unii Europejskiej dzięki działaniom na rzecz wyrównywania różnic rozwojowych między krajami i ich regionami oraz wzmacniania regionalnej konkurencyjności. Polityka spójności koncentruje się na pomocy w formie dotacji dla regionów Unii Europejskiej. Polega ona na realizacji trzech najważniejszych celów:

- konwergencji – Unia Europejska wspiera rozwój infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów (prawie 82% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia – Unia Europejska wspiera innowacje i badania naukowe, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe w mniej rozwiniętych regionach i promuje kształcenie przez całe życie (prawie 16% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- europejskiej współpracy terytorialnej – wspieranie, promocja i realizacja wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej.

Do realizacji wyżej wskazanych celów służą fundusze strukturalne (w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) i Fundusz Spójności, które są podstawowymi instrumentami polityki regionalnej Unii Europejskiej.

1.4. Specyfika rozwoju regionalnego

Rozwój regionalny wymaga, by w otoczeniu spełnione zostały pewne warunki, wśród których należy wskazać⁵³:

- istnienie określonych procedur i metodologii opracowywania wieloletnich programów i strategii (doskonalonych wraz z postępem wiedzy o procesach gospodarczych i pojawiających się nowych ujęciach modelowych),

⁵³ J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, w: T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001, s. 21.

- zapewnienia pełnej koordynacji w ramach *rodziny* programów i strategii; wielość ich jest zjawiskiem naturalnym, zaś brak spójności prowadzi do powstania trudnych do przewidzenia sprzeczności w systemie gospodarczym,
- doprowadzenia do realizacji w praktyce uzgodnionych kierunków działań. Jednakże żaden z wymienionych warunków nie jest spełniony w przypadku rządowych strategii opracowywanych w ostatnich latach.

W regionie strategia średniookresowa potrzebna jest zarówno organom władzy państwowej, jak i samorządowej, stanowiąc dla nich program działania. Jest ona także przydatna podmiotom gospodarczym funkcjonującym na danym obszarze jako źródło informacji niezbędnych nie tylko do działania efektywnego, ale także zgodnego z założeniami rozwojowymi regionu. Społeczeństwu regionu strategia określa perspektywy na najbliższą i nieco odległą przyszłość.

Opracowanie strategii regionalnej jest przedsięwzięciem o dużej skali złożoności. Obejmuje ono decyzje dotyczące perspektyw rozwojowych, formułowanie celów i określanie (wybór) sposobów ich realizacji, analizę uwarunkowań społeczno-politycznych oraz sferę informacyjną. Uwarunkowania budowy strategii mają zatem wielostronny charakter. Żadnego z wymienionych obszarów nie można uznać za mniej ważny. W literaturze przedmiotu stosunkowo mało miejsca poświęca się zagadnieniom metodologicznym i warsztatowym. Można sądzić, że doświadczenia zebrane w trakcie opracowywania strategii regionalnych doprowadzą do należytego rozwinięcia również i tego aspektu budowy strategii.

Ważną kwestią jest też uregulowanie wzajemnych relacji pomiędzy organami administracji terenowej różnych szczebli. Mają one szczególne znaczenie w kontekście realizacji kompleksowej i spójnej wewnętrznie polityki regionalnej. Mechanizmy współdziałania różnych samodzielnych organów i uzgadniania działań związanych z kreowaniem rozwoju gminy, powiatu, województwa są kluczem do rozwiązania problemu koordynacji wewnątrz regionalnej i uzyskania odpowiedniej efektywności wszystkich działań w obrębie realizacji strategii regionalnej. Brak odpowiednich instrumentów prawnych, a także ograniczenia majątkowe i finansowe samorządu utrudniają formułowanie i realizację strategii rozwojowych. Ograniczenia te są mniej istotne w trakcie budowania programów rozwoju, niż na etapie ich realizacji, kiedy brak jednoznacznych rozwiązań systemowych tworzy trudne do przekroczenia bariery na drodze racjonalnego rozwoju regionu. Może to stanowić przeszkodę w urzeczywistnieniu zamierzeń strategii.

W warunkach gospodarki rynkowej wzajemne relacje i sposoby komunikowania się pomiędzy poszczególnymi organami władzy samorządowej i administracji państwowej a pozostałymi uczestnikami rynku określane są

za pośrednictwem przekazu informacji, negocjacje i partycypację. Stanowią one podstawowe instrumenty oddziaływania na funkcjonujące w strukturze społecznej i gospodarczej podmioty. W tej sytuacji, za kluczowy problem o metodologicznym charakterze uznać należy sposób (mechanizm) uzyskiwania wzajemnej komplementarności pomiędzy dokumentami o strategicznym charakterze, przygotowanymi na różnych poziomach struktury organizacyjnej państwa. Zarówno suma wojewódzkich strategii rozwoju nie tworzy narodowej strategii rozwoju regionalnego, jak też w wyniku jej dekompozycji nie można otrzymać strategii lokalnych. Dokumenty te nie powinny być ze sobą sprzeczne ani tym bardziej prezentować wykluczającej się hierarchii celów oraz sposobów i środków ich realizacji. Zapewnienie zgodności wektorowej strategii i programów poszczególnych organów, jak też ich więzi merytoryczno-problemowej stanowi kolejne wyzwanie dokonującego się procesu transformacji systemowej. Opracowanie każdej strategii jest procesem złożonym i wymaga pogłębionej diagnozy stanu gospodarki oraz wielowątkowego podejścia do tematu, zwłaszcza gdy formułowana jest ona w warunkach ograniczonych środków na rozwój w relacji do formułowanych potrzeb.

Przy opracowywaniu strategii regionalnej powinny zostać uwzględnione problemy o szerszym zasięgu, dotyczące całej gospodarki. Wymienić wśród nich należy⁵⁴:

- lukę cywilizacyjno-technologiczną,
- zmiany w strukturze społecznej, gospodarczej i organizacyjno-systemowej,
- mechanizmy pobudzenia aktywności poszczególnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych.

W procesie budowy i realizacji strategii regionalnej za konieczne należy uznać wypracowanie interaktywnych związków i więzi z otoczeniem. Chodzi tu przede wszystkim o poszukiwanie sposobów zapewnienia zgodności kierunkowej programów gmin i powiatów ze strategią województwa (zarówno samych dokumentów, jak i konkretnych decyzji wdrażających projektowane rozwiązania).

Jednym z celów reformy administracji lokalnej było stworzenie dużych województw (regionów), które mogłyby stać się silnymi ekonomicznie podmiotami formułowania i realizacji polityki regionalnej, zdolnymi do efektywnej absorpcji środków przeznaczonych na cele rozwoju regionalnego z Unii Europejskiej. Na podstawie doświadczeń pierwszych lat wdrażania reformy administracyjnej można zaryzykować stwierdzenie, że na funkcjonowanie nowych regionów istotny wpływ wywarł sposób i zasady przyjęte w toku ich tworzenia. W ich skład weszły obszary będące wcześniej elemen-

⁵⁴ A. Klasik, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Katowice 2002, s. 43.

tami różnych i często odmiennie zarządzanych województw. Niektóre podzielono między dwa lub więcej nowych województw. Na tym tle niezwykle ważne poznawczo jest pytanie o stopień wewnętrznego zintegrowania nowych podmiotów polityki regionalnej. Chodzi też o ustalenie, czy w skład województwa wchodzi obszary w znacznym stopniu zatomizowane oraz czy region stanowi całość funkcjonalną. Zbudowanie wewnętrznie zintegrowanych i sprawnych funkcjonalnie układów jest warunkiem skuteczności działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej, zapewniającym skuteczną realizację strategii rozwoju.

Za szczególnie ważny element w tym zakresie należy uznać dążenie do wypracowania skutecznych mechanizmów zapewniających osiąganie celów rozwojowych. Ten problem może ujawnić się z dużą ostrością w toku realizacji programów i zamierzeń rozwojowych. Pytanie, czy i w jakiej mierze cele rozwoju formułowane na różnych szczeblach struktury podmiotowej województwa są wobec siebie komplementarne, jest pytaniem nie tyle o wewnętrzną zgodność formułowanej strategii, raczej dotyczy oceny szans realizacyjnych celów strategicznych w kontekście obecnego podziału kompetencji i zakresu uprawnień posiadanych przez poszczególne podmioty (w tym instrumentów oddziaływania). Wprowadzony 1 stycznia 1999 r. trójstopniowy podział terytorialny państwa wiązał się ze zmianą liczby województw (z 49 na 16) oraz z wprowadzeniem powiatów. Zmiana podziału terytorialnego państwa implikowała konieczność wprowadzenia unormowań prawnych regulujących funkcjonowanie nowo powstałych organizmów społeczno-gospodarczych i ich władz⁵⁵. Niezbędne było przede wszystkim określenie zasad likwidacji starej struktury terytorialnej państwa i wprowadzenie nowego podziału wraz ze sformułowaniem szczegółowych zasad unormowania zatrudnienia w administracji terenowej, a także zasad przejmowania mienia.

Kolejnym zagadnieniem było określenie praw i obowiązków oraz kompetencji władz, a zwłaszcza ustanowienie wzajemnych relacji pomiędzy strukturami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego. Duża samodzielność decyzyjna poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego została ograniczona przez zapisy, które pozwalają na określenie następujących kwestii:

- zadań własnych gmin, które mają mieć charakter obowiązkowy,
- innych zadań powiatu niż przewidziane przez ustawę,
- zakresu spraw należących do kompetencji województwa, które będą realizowane przez zarząd województwa jako zadania powierzone przez administrację rządową,

⁵⁵ A. Klasik, R. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 28.

- zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz związanych z obronnością kraju pod warunkiem, że będą zapisane w odpowiedniej ustawie.

Ustawy regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego wprowadziły partnerski charakter wszelkich związków między szczeblami administracji terenowej. Są one oparte na dobrowolnych umowach dotyczących konkretnych działań. W tych warunkach jedynym, co może jednoczyć i skłaniać do współpracy w układzie pionowym, jest tzw. interes społeczny.

Województwo jest największą jednostką podziału terytorialnego kraju. W nowej strukturze stanowi szczebel obarczony największą i najbardziej wszechstronną odpowiedzialnością za harmonijny rozwój gospodarczy oraz dobrobyt swojej społeczności. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje majątkiem województwa i prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Kluczowym zadaniem samorządu wojewódzkiego jest sformułowanie strategii rozwoju województwa, czyli dokumentu określającego cele oraz środki i sposoby ich realizacji. Wdrażanie strategii rozwoju województwa powinno następować przez odpowiednie programy wojewódzkie. Samorząd wojewódzki może występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację niektórych zadań zawartych w programie wojewódzkim, a także zawierać kontrakt wojewódzki z Radą Ministrów na podstawie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Ustawa o samorządzie województwa określa, w sposób bardzo ogólny, podstawowe cele, które powinny przyświecać twórcom strategii każdego województwa:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.

Dwa pierwsze cele stanowią bardziej przesłanie pod adresem całego społeczeństwa i raczej apel o zachowanie tożsamości narodowej i obywatelskiej niż uosabiają cel działania do realizacji w horyzoncie czasowym określonym w strategii. Trudno dyskutować z oczywistością tych stwierdzeń, ale można mieć wątpliwość, czy powinny one być eksponowane w zapisie celów strategii województwa. Jedynie trzy ostatnie cele wiążą się bezpośrednio z rozwojem gospodarczym, z zabezpieczeniem przyszłego bytu społeczności

regionu i wskazują na podstawowe wyzwania stojące przed całą gospodarką. Polityka rozwoju regionalnego prowadzona przez samorząd wojewódzki powinna według ustawodawcy skupiać się na następujących obszarach i zadaniach⁵⁶:

- tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego, w szczególności na kreowaniu rynku pracy,
- utrzymaniu i rozbudowie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwaniu środków finansowych (prywatnych, publicznych) do realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieraniu rozwoju nauki i popieraniu postępu technologicznego i innowacji,
- promowaniu walorów i możliwości rozwojowych województwa (dla przyciągnięcia kapitałów krajowych i zagranicznych),
- podejmowaniu działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia,
- racjonalnym korzystaniu z zasobów przyrody oraz kształtowaniu środowiska naturalnego,
- wspieraniu rozwoju kultury.

Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki rozwoju, powinien współpracować z wieloma partnerami, w tym z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, z samorządem gospodarczym i zawodowym, z administracją rządową, szczególnie z wojewodą, z innymi województwami, z organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, a także z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi innych państw. Rolą sejmiku wojewódzkiego jest natomiast określenie zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa i programu wojewódzkiego. Do kompetencji sejmiku wojewódzkiego należy stanowienie prawa miejscowego obowiązującego na obszarze województwa lub jego części.

Tworzone w Polsce programy i strategie rozwoju dotyczą zarówno całej gospodarki, jak i jej regionów. Odnoszą się także do sektorów gospodarki lub określonych problemów pojawiających się doraźnie w gospodarce. Podejmowane są próby opracowywania planów gospodarczych (w układach regionalnych w 2000 r. powstało 16 strategii rozwoju poszczególnych województw).

Co charakterystyczne, między tymi dokumentami występuje stosunkowo nieduża więź merytoryczna. Z punktu widzenia podejścia metodologicznego zastosowanego przy formułowaniu poszczególnych strategii, jest to zro-

⁵⁶ L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa Jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2004, s. 42.

zumiały. Jednakże trudno zgodzić się z brakiem merytorycznej zgodności między strategiami. Powinna występować między nimi równowaga, a zwłaszcza wektorowe zbilansowanie potrzeb i możliwości. W niektórych dokumentach zamieszczane są pewne szacunki i prognozy, co jednak nie zostało wykorzystane do formułowania wniosków porównujących omawiane wielkości. Praktycznie oznacza to, że nie ma właściwych przełożeń między dokumentami regulującymi zachodzące na siebie dziedziny gospodarowania.

W ujęciu zaprezentowanym w strategii brakuje hierarchizacji zagadnień według ich faktycznego znaczenia społeczno-ekonomicznego. Rozważania prowadzone są na wysokim szczeblu ogólności, co powoduje, że można je uznać za kierunkowo słuszne. Realizacja wyzwań *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* będzie możliwa pod następującymi warunkami⁵⁷:

- wykorzystania reform ustrojowych,
- dalszej przebudowy finansów publicznych,
- wykorzystania procesów integracyjnych,
- dalszych zmian strukturalnych, umożliwiających przemiany w regionach problemowych,
- stosowania zasady zrównoważonego rozwoju.

Problemem zasadniczym aplikacji modeli są zasoby informacyjne. Większość technik ekonomicznych, opisujących w sposób skwantyfikowany gospodarkę, wymaga informacji o charakterze kompleksowym, które umożliwiają porównania i tworzenie różnorodnych relacji, przede wszystkim w czasie. Brak odpowiedniej bazy informacyjnej częstokroć uniemożliwia zastosowanie modelu dobrze opisującego rzeczywistość danego regionu. Zmusza to do stosowania uproszczeń i ograniczania modelu przez dopasowywanie go do danych empirycznych. Dzieje się to ze szkodą dla trafności przeprowadzanych symulacji i dokonywanych prognoz gospodarczych. Stosowane często uzupełnianie danych rzeczywistych szacunkami własnymi, którymi posilkują się twórcy modeli, stanowi pewne rozwiązanie. Jest ono konieczne, aczkolwiek szacunki własne są obarczone dużą dozą niepewności, a zatem nie mogą być odpowiednią bazą do generowania informacji o charakterze decyzyjnym. Ograniczenia bazy danych powodują, że wyniki prognoz sprawdzają się tylko w krótkich okresach i głównie w badaniach odcinkowych, odnoszących się do małej skali.

Ograniczenia informacyjne, które stanowią wstępne uwarunkowanie stosowania technik matematycznych przy sporządzaniu strategii nie oznaczają, że trzeba rezygnować ze sformalizowanych technik. Wniosek ten byłby dalece niewłaściwy i wręcz szkodliwy dla doskonalenia metodologii budowy strategii regionalnych. Okres obecny powinien być poświęcony na

⁵⁷ <http://finanse-publiczne.pl> (dostęp: 14.08.2016).

intensywne prace związane z formułowaniem odpowiednich technik modelowych i kojarzenie ich z zasobami informacyjnymi, które wraz z upływem czasu zaczęły powstawać, rozwijać się i wzbogacać.

Poszczególne techniki należą do warsztatu ekonomicznego i mogą być stosowane do rozwiązywania różnych problemów strategii regionalnej, a ich zastosowanie powinno zależeć od horyzontu czasowego strategii, zakresu tematycznego i stopnia szczegółowości. Ważna jest relacja ujęć częściowych do ujęcia kompleksowego, zawierającego z założenia w swej formule syntezę rachunków częściowych.

Zjednoczona Europa od dawna przyjęła wiodącą rolę regionów jako podstawowych terytorialnych jednostek wspomagania rozwoju. Powodem takiego wyboru były stopniowo narastające różnice w poziomie rozwoju i w sytuacji na rynku pracy między regionami. Ponadto intensyfikowała się współpraca między regionami przygranicznymi, czyli tzw. współpraca transgraniczna. Upowszechniała się także współpraca paneuropejska oraz współpraca partnerska. Partnerstwo władz regionalnych z instytucjami wspólnotowymi i ich podmiotowość umacniały się. Te siły wyniosły politykę regionalną do najwyższej rangi wśród różnych polityk „tematycznych”. Polityka regionalna osiągnęła wysoką rangę już na początku lat siedemdziesiątych ub. wieku, kiedy w 1974 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Obecnie jest to największy strumień finansowy wśród funduszy strukturalnych Unii. Wcześniej w 1968 r. mocą traktatu paryskiego utworzono Europejską Dyрекcję Planowania Regionalnego. Ogólnie rzecz ujmując, od początku lat siedemdziesiątych Europejska Wspólnota Gospodarcza, a obecnie Unia Europejska, umacnia rangę regionów jako wiodących beneficjentów pomocy finansowej tej organizacji.

Tytułem wprowadzenia do rozważań nad istotą ekonomiki rozwoju regionalnego należy poddać interpretacji cel ogólny polityki UE w tym zakresie. Jest nim spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna, oznaczająca wyrównywanie szans rozwojowych regionów słabszych, co ma je zabezpieczyć przed marginalizacją społeczną oraz gospodarczą. W ostatnich latach nasila się dyskusja nad wyborem jednego z dwóch alternatywnych kierunków w polityce regionalnej, tj. egalitarnego lub elitarnego (spolaryzowanego). Jest to dylemat rządu RP i całej Unii Europejskiej. W istocie można to odczytać jako dylemat między efektywnością a równością społeczną.

Dla ekonomiki rozwoju społeczno-gospodarczego regionu mają znaczenie wszystkie elementy gospodarki. Im większy jest udział elementów o znaczeniu egzogenicznym, tym potencjały rozwojowe i znaczenie zewnętrzne, a zatem konkurencyjność regionu, powinny być oceniane wyżej. Poruszając się tą ścieżką myślenia można stwierdzić, że istnieje pewna przewaga argumentów za używaniem pojęcia „ekonomika rozwoju regionu”, a nie

„ekonomika rozwoju regionalnego”. Podobnie w potocznym użyciu przewagę nad wyrażeniem „rozwój regionalny” powinno mieć określenie „rozwój regionu”. Niezależnie od wyboru któregośkolwiek z tych dwóch pojęć, praktyczny i naukowy sens ma kompleksowe ujmowanie gospodarki w regionie.

Poza jednostkami gospodarki rynkowej funkcjonuje sfera gospodarki publicznej prowadzona przez podmioty państwowe i samorządowe, w tym głównie instytucje. Działalność instytucji jest określona przez prawo i nie jest zorientowana na efekty wewnętrzne, ale na skuteczne pełnienie funkcji publicznych. Podobny charakter działalności gospodarczej mają różnorodne organizacje społeczne. Nie można im odmawiać znaczenia dla gospodarki, a więc i dla regionu. One także tworzą efekty zewnętrzne o znaczeniu ekonomicznym, korzyści i obciążenia regionu (niekorzyści). Czwartą, bardzo istotną grupą podmiotów o znaczeniu ekonomicznym dla regionu są gospodarstwa domowe. Na nich opiera się potencjał popytu konsumpcyjnego, a zatem chłonność rynku. Gospodarstwa domowe są poważnym źródłem dochodów i jednocześnie wydatków sfery publicznej, głównie komunalnej. Tworzą potencjał społeczny, podejmując różne lokalne i regionalne inicjatywy gospodarcze. Od sprawności funkcjonowania gospodarstw domowych zależy wiele niewymiernych efektów rozwoju gmin i regionów, w tym ład przestrzenny w wielu jego aspektach, prężność działania samorządów lokalnych i ruch inwestycyjny, głównie w sferze komunalnej. Trudno jest wyzerpać listę korzyści i niekorzyści wytwarzanych przez gospodarstwa domowe w regionie. Między wymienionymi grupami podmiotów, także w ich obrębie, tworzy się skomplikowany splot powiązań funkcjonalnych i relacji formalnych (pozytywnych oraz negatywnych) budujących mechanizm funkcjonowania i rozwoju gospodarki w regionach. Pewne jest, że ów splot tworzy nie tylko prostą sumę powiązań i relacji bezpośrednich. Tworzy także liczne efekty wtórne i wspólne, czyli tzw. efekty synergiczne. Powstaje pytanie, czy strukturą podmiotową gospodarki regionu warto się zajmować, czy jest to zajęcie użyteczne dla teorii i praktyki ekonomii? Efektem takich prac może być poprawa i pogłębienie rozumienia problematyki rozwoju regionalnego, a zatem poprawa partnerskiej pozycji regionów wobec Unii Europejskiej.

1.5. Polityka regionalna Polski

W wyniku zmian politycznych w Europie stworzone zostały możliwości zbudowania w Polsce nowoczesnej gospodarki rynkowej. Podjęte w tym okresie na płaszczyźnie makroekonomicznej działania sprzyjały tworzeniu podstaw takiej właśnie gospodarki. Polityka rozwoju regionalnego, podobnie jak i inne sfery działalności państwa, musiała zostać na nowo zdefiniowana w zmienionych warunkach ustrojowych. Niewątpliwie uzasadniony jest po-

gład, że sposoby uprawiania tej działalności w warunkach gospodarki centralnie administrowanej i rynkowej są zasadniczo odmienne, mimo używania podobnej terminologii i artykułowania częściowo takich samych celów interwencji.

Podstawowym celem polityki makroekonomicznej państwa stało się kreowanie materialnych i systemowych podstaw wysokiej stopy wzrostu gospodarczego oraz osiąganie wyższej konkurencyjności gospodarki. Równocześnie dla kręgów decyzyjnych i środowisk opiniotwórczych stało się jasne, że regionalny wymiar procesów społeczno-ekonomicznych może stać się barierą rozwoju gospodarczego lub wręcz przeciwnie – istotnym czynnikiem jego dynamizacji⁵⁸.

W literaturze przedmiotu zaczęły być coraz częściej artykułowane poglądy o potrzebie nadania odpowiednio wysokiej rangi polityce rozwoju regionalnego. Wyrazem takiego myślenia w połowie lat dziewięćdziesiątych ub. wieku stała się identyfikacja strategicznych wyzwań w tej sferze. Transformacja ustroju Polski w kierunku gospodarki rynkowej oraz całkowicie zmienione uwarunkowania zewnętrzne, m.in. postępująca integracja z Unią Europejską, stanowią globalne wyzwanie dla polityki makroekonomicznej, a także dla filozofii aktywności państwa. W sferze polityki rozwoju regionalnego wyzwania z połowy lat dziewięćdziesiątych mają jakościowo nowy charakter. Od sposobu odpowiedzi na nie, w istotnym zakresie zależy dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego oraz odporność struktur społeczno-gospodarczych na różne zakłócenia procesów rozwojowych. Wybrany model polityki rozwoju regionalnego będzie miał zasadniczy wpływ na to, czy układ regionalny będzie dynamizował, czy też spowalniał ogólny rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Z tego względu niezbędna jest identyfikacja wyzwań o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Polski oraz interpretacja związanych z nimi uwarunkowań i konsekwencji⁵⁹. W rozważaniach o polityce regionalnej należy brać również pod uwagę konsekwencje globalizacji, które zmuszają państwa, samorządy terytorialne, a także podmioty gospodarcze do głębokiej refleksji strategicznej, a w jej wyniku – reorientacji programów i modeli biznesowych dostosowanych do nowych, wielowątkowych i trudnych wyzwań⁶⁰.

⁵⁸ R. Broszkiewicz, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, w: B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumenty*, Wrocław 1994, s. 23.

⁵⁹ W krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej polityka rozwoju regionalnego realizowana jest jako polityka międzyregionalna (interregionalna) oraz jako polityka wewnątrzregionalna (intraregionalna). Istnienie obydwu tych wymiarów uznawane jest za niezbędne, chociaż drugi z nich uznaje się za istotniejszy.

⁶⁰ B. Włodarczyk, *Komu służy system finansowy – refleksja po światowym kryzysie gospodarczym*, *Journal of Management and Financial Sciences*, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, z. 140, Warszawa 2014, s. 182.

Układ instytucjonalny polityki międzyregionalnej w Polsce, który na początku lat dziewięćdziesiątych był bardzo skromny, został w ciągu kilku lat uzupełniony o szereg nowych organizacji i instytucji. Ograniczony zakres współdziałania tych organizacji, brak jasno zdefiniowanych zakresów decyzyjnych oraz ich nakładanie się sprawiają że układ instytucjonalny ma cechy dysfunkcjonalności.

Podstawowym problemem jest czytelne określenie na poziomie centralnym trzech typów struktur funkcjonujących na płaszczyznach: programowo-strategicznej, polityczno-koordynacyjnej oraz wykonawczo-operacyjnej. Wyposażenie tych struktur w odpowiednie uprawnienia i środki jest warunkiem koniecznym efektywnego wypełniania funkcji związanych z rozwojem regionalnym na poziomie krajowym. Istnieje polityczny konsensus co do potrzeby upodmiotowienia regionów. Są jednak istotne różnice zdań dotyczące liczby szczebli przestrzennej organizacji państwa, a w związku z tym geografii podziału administracyjnego. Liczba poziomów organizacji terytorialnej państwa oraz wielkość jednostek administracyjnych (minimalna i przeciętna) są istotnymi czynnikami kształtującymi zakres uprawnień układu regionalnego. Polityczny wymiar tego zagadnienia wynika m.in. z wpływu przyjętych rozwiązań na układ władzy sprawowanej w terenie. Dlatego w wielu krajach proces upodmiotowienia układu regionalnego jest długotrwały, liczony na dekady, a nie na lata. Brak postępu w tym zakresie jest jednakże czynnikiem coraz wyraźniej hamującym rozwój regionalny w Polsce.

W ostatnich latach obserwujemy bardzo szybki rozwój układów instytucjonalnych polityki intraregionalnej. Proces ten jest jednak silnie zróżnicowany w przekroju województw. Województwa silne, przodujące w procesie transformacji, cechuje na ogół bogaty układ instytucjonalny. W województwach słabszych ekonomicznie brakuje wielu podstawowych aktorów rynku, niezbędnych w rozwoju regionu. W ramach pierwszych okoliczności odnotowuje się niedostateczne wsparcie powiązań (w zakresie intensywności i jakości) pomiędzy poszczególnymi instytucjami oraz określenie precyzyjnych kryteriów wspierania najlepszych instytucji i projektów na zasadach konkursowych. W obszarze drugich realiów – problemem jest nadal katalizowanie powstawania niezbędnych instytucji wspierających rozwój.

W tradycyjnych teoriach rozwoju dominującą rolę przypisywano czynnikom ekonomicznym. W ostatnich latach teoria rozwoju społecznego podkreśla rosnące znaczenie tzw. niematerialnych czynników rozwoju, do których zalicza się m.in. kapitał ludzki, mechanizmy społecznej interakcji oraz partycypacji społecznej⁶¹.

⁶¹ H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 62.

Doświadczenia ostatnich lat potwierdzają, że kraje, które potrafiły wykorzystać czynniki społeczne, zaczęły rozwijać się znacznie szybciej niż państwa, w których polityka rozwoju bazowała na tradycyjnych czynnikach wytwórczych. W państwach wysoko rozwiniętych buduje się dziś nowy typ gospodarki określanej mianem Gospodarek Opartych na Wiedzy (GOW). O szansach rozwoju państw i regionów w coraz większym stopniu decyduje więc potencjał intelektualny oraz wiedza związana z najnowszymi osiągnięciami współczesnej nauki, zwłaszcza nauk ścisłych, technicznych⁶².

Wydaje się, że dynamika procesów ekonomicznych w Polsce zależy od sposobu ujęcia społecznych podstaw polityki rozwoju. W coraz większym stopniu decyduje o tym wymiar regionalny, przede wszystkim polityka intraregionalna.

Dla konkurencyjności regionów podstawowe znaczenie mają zasoby społeczne regionu, określające jakość kapitału ludzkiego. Coraz większe znaczenie ma także istnienie strategii rozwoju regionalnego, wokół których zbudowany został konsensus społeczny najważniejszych partnerów. Szeroka partycypacja społeczna jest bowiem podstawowym warunkiem rozwoju w oparciu o endogeniczny potencjał regionu wykorzystujący wewnętrzne czynniki wzrostu, takie jak: kapitał społeczny, ilość i jakość instytucji edukacyjnych czy dziedzictwo kulturowe regionu. Dzieje się tak mimo powiększenia otwartości struktur społeczno-ekonomicznych regionów, co jest charakterystyczne dla rozwiniętej gospodarki rynkowej.

Wyzwanie to jest najtrudniejsze do precyzyjnego wyartykułowania, bowiem tradycyjnie polityka społeczna jest w swej podstawowej części niezorientowana przestrzennie. Równocześnie mechanizmy rynkowe wydają się być nadal nieskuteczne w większości jej sfer. Dlatego też rozważania problemów o regionalnym charakterze bardzo często prowadzą do dyskusji nad zagadnieniami ustrojowymi polityki społecznej. Ta nieco trudniejsza sytuacja, niż w przypadku innych wyzwań, nie może jednak zwalniać od próby myślenia i formułowania opinii na temat nowoczesnego ujęcia społecznych podstaw polityki rozwoju regionalnego.

Obecnie dominuje pogląd, że obiektywną prawidłowością procesu transformacji jest wzrost wszelkich różnicowań, w tym także regionalnych. Oznacza to, że działalność interwencyjna państwa może przyczynić się jedynie do spowolnienia tempa wzrostu tych różnicowań, a odwrócenie obiektywnych tendencji wymagałoby olbrzymich środków⁶³. Gdyby istotną rolę odgrywały przedsięwzięcia wyrównawcze o relatywnie niższej efektywności, mogłoby to zagrażać dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy-

⁶² <http://europejskiportal.eu> (dostęp: 14.09.2016).

⁶³ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 10.

jęcie całkowicie pasywnej polityki wobec problemu narastających zróżnicowań przestrzennych ma jednak wyraźne, negatywne następstwa, nawet w warunkach państwa względnie jednolitego etnicznie i kulturowo. Problemy pojawiają się na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej oraz politycznej. Trwała marginalizacja ekonomiczna niektórych obszarów kraju w kontekście europejskim jest traktowana jako niedopuszczalna, nawet w warunkach wysokiej mobilności przestrzennej społeczeństwa. Problemy i negatywne konsekwencje społeczne wiążą się z zamieszkiwaniem znaczącej części ludności na obszarach pozbawionych dostępu do wielu zdobyczy cywilizacyjnych społeczeństwa postindustrialnego. Wreszcie, zbyt duże zróżnicowania regionalne mogą prowadzić do takich dysproporcji rozwojowych, które zagrażają spójności terytorialnej państwa.

Obecnie na procesy rozwojowe w świecie silnie oddziałują szybko postępujące procesy globalizacji gospodarki, a na kontynencie europejskim, także nowy układ stosunków politycznych i ekonomicznych. W przestrzeni europejskiej działają równocześnie siły integrujące jedne kraje i regiony oraz siły dezintegrujące, dzielące inne kraje i regiony. W związku z oddziaływaniem tych sił przekształcenia przestrzeni europejskiej mają charakter bardzo złożony; dla poszczególnych jej części rysują się zróżnicowane scenariusze rozwoju w bliższej i dalszej przyszłości.

Tendencje integracyjne znajdują najpełniejszy wyraz w ewolucji struktur instytucjonalnych i mechanizmów funkcjonowania Unii Europejskiej. Program nakreślony w postanowieniach traktatu z Maastricht zakłada zespolenie ekonomiczne i polityczne krajów należących do tej organizacji przez wprowadzenie wspólnej waluty i polityki pieniężnej, wspólnej polityki zagranicznej i ustanowienie wspólnego obywatelstwa.

Bliskość terminów wprowadzenia w życie ustaleń z Maastricht oraz aspiracje krajów przechodzących transformacje systemowe w Europie Środkowo-Wschodniej ciąży nad tokiem rozpoczętej w ubiegłym roku Konferencji Międzyrządowej Krajów Unii Europejskiej na temat jej rozwoju i poszerzenia. Jeszcze chyba silniej oddziałuje tu świadomość faktu, że obszar zajmowany przez kraje już teraz należące do Unii jest przestrzenią poważnie zdywersyfikowaną pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i sytuacji społeczno-ekonomicznej. Obejmuje on kraje i regiony koncentrujące silny potencjał ekonomiczny i innowacyjny, ale także kraje i regiony opóźnione w rozwoju, regiony depresji i skupiska wysokiego bezrobocia. Wejście w skład Unii nowych krajów Europy Środkowej, a tym bardziej z Europy Wschodniej, powiększyłoby w sposób zasadniczy skalę tych zróżnicowań⁶⁴.

⁶⁴ A. Klasik, R. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 81.

Strategia regionalnego rozwoju Polski musi podejmować poważne problemy związane ze zróżnicowaniem sytuacji społeczno-ekonomicznej poszczególnych części kraju. Jak wiadomo, ponad 45% terytorium stanowią obszary kwalifikujące się do grupy słabo rozwiniętych i zagospodarowanych, a zamieszkuje je prawie 1/3 ludności Polski. Są to głównie województwa położone we wschodniej i środkowej części kraju. Mamy na mapie kraju obszary depresji i wysokiego bezrobocia, głównie na północy. Zagrożone depresją są także stare okręgi przemysłowe, wymagające restrukturyzacji. W okresie realizacji procesów transformacji systemowej, rozpiętości ekonomicznej między regionami wzrosły. W tej sytuacji w strategii rozwoju regionalnego Polski muszą się znaleźć, podobnie jak w kierunkach polityki regionalnej Unii Europejskiej, zarówno działania na rzecz wspierania procesów restrukturyzacji regionów depresji i przebudowy gospodarki starych okręgów przemysłowych, jak i operacje stymulujące rozwój regionów opóźnionych. Te ostatnie dotyczą korygowania dziedzictwa pozostawionego przez historię.

W polityce regionalnego rozwoju ogromną rolę odgrywa współdziałanie organów rządowych, administracji centralnej i regionalnej z organami samorządu terytorialnego. W województwach przygranicznych samorząd terytorialny uczestniczy bezpośrednio w organizowaniu i kształtowaniu współpracy transgranicznej z otoczeniem zewnętrznym, m.in. w ramach instytucji typu euroregionalnego. Całość strategii regionalnej winna stanowić spójną koncepcję łączącą elementy polityki interregionalnej, dotyczącej oddziaływań państwa na międzyregionalne proporcje rozwoju, z polityką intraregionalną i lokalną, eksponującą zagadnienia rozwoju w obrębie regionów i mikroregionów. Procesy integrowania się Polski z Unią Europejską wiążą się z przyjmowaniem pewnych zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. W podejmowanej tu problematyce ma znaczenie zasada subsydiarności (zasada pomocniczości). Oznacza ona pierwszeństwo bezpośrednio zainteresowanych w kształtowaniu kierunków regionalnych strategii rozwoju, czyli działania instytucji i organizacji ponadlokalnych powinny mieć charakter pomocniczy, wspomagający.

Planowanie nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 oraz dostrzeżony wciąż zbyt powolny rozwój regionów względnie opóźnionych wywołał dyskusję zarówno wśród władz Unii Europejskiej, jak i wśród naukowców nad zmianą priorytetów, celów, podmiotów, terytoriów interwencji polityki regionalnej⁶⁵. Spowodowało to odejście od tradycyjnego pojęcia polityki regionalnej w kierunku nowego. Podstawowe różnice przedstawiono w tabeli 2.

⁶⁵ N. Konopińska, *Przestanki nowej polityki regionalnej szansą rozwoju obszarów górskich*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2015, s. 74.

Tabela 2

Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej – porównanie

Stary paradygmat	Nowy paradygmat
Strategie	
Podejście sektorowe	Zintegrowane podejście rozwojowe
Cele	
Działania wyrównawcze	Działania dopasowane do potencjałów danych terytoriów; skoncentrowanie na wybranych obszarach, mające na celu odkrywanie i wykorzystanie ich potencjałów
Wymiar terytorialny	
Regiony traktowane homogenicznie	Podejście terytorialne Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji
Jednostki terytorialne	
Jednostki administracyjne	Jednostki funkcjonalne Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, s. 15, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf (dostęp: 14.08.2016)

W 2011 r. opublikowano projekt nowych regulacji Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki spójności na lata 2014–2020. Zawarto w nim przepisy odnoszące się do ogólnych zasad wsparcia w zakresie wszystkich instrumentów strukturalnych. Powołano również nowego typu instytucje o charakterze polityczno-zarządczym, odpowiedzialne za stymulowanie rozwoju obszarów funkcjonalno-przestrzennych, odpowiednio do obszarów miejskich oraz wiejskich⁶⁶. Dokument ten w całości uwzględnia nowy paradygmat polityki regionalnej, który skupia się wokół następujących kwestii⁶⁷:

- przejście od polityki regionalnej o charakterze redystrybucyjnym do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie wewnętrznych potencjałów terytoriów,
- odejście od podziału na politykę inter- i intrarregionalną na rzecz jednej wspólnej polityki,
- stymulowanie konkurencyjności zarówno regionalnej, krajowej, jak i międzynarodowej oraz ułatwianie przepływu efektów rozwoju z ośrodków rozwiniętych bardziej do słabiej rozwiniętych,

⁶⁶ A. Noworól, *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, Studia Ekonomiczne nr 168, Katowice 2013, s. 159.

⁶⁷ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Synteza*, Warszawa, 13 lipca 2010, s. 2-3.

- skupienie się interwencji polityki regionalnej na tzw. obszarach strategicznych, a także budowaniu trwałych powiązań pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, zapobiegając jednocześnie procesowi marginalizacji,
- wprowadzenie nowego wieloszczeblowego systemu zarządzania, za pomocą nowego instrumentu partnerstwa, jakim jest kontrakt terytorialny.

Zmieniające się w szybkim tempie globalne otoczenie sprawia, że polityki publiczne muszą cały czas ewoluować. Zmiana paradygmatu, jaką w ostatnich latach przeszła polityka spójności, w dużej mierze wynikała z nowych okoliczności globalnych. Wzrost oddziaływania Chin, Indii i Brazylii na gospodarkę globalną oraz wysoka konkurencja w obszarze gospodarki opartej na wiedzy wyznacza nowe cele dla gospodarki krajowej i gospodarek regionalnych⁶⁸. Polityka spójności będzie musiała nadal dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej oraz w skuteczny sposób zarządzać nowymi okolicznościami płynącymi z procesów globalizacji. Ponadto gospodarczy i społeczny aspekt polityki spójności powinien nadal mieć znaczący wpływ na rolę rozwoju terytorialnego jako istotnej składowej polityki rozwoju regionalnego.

⁶⁸ G. Fésüs, E. Roller, *Zmiana paradygmatu w polityce spójności*, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju. Najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Warszawa 2011, s. 124.

Nowe Zarządzanie Publiczne w kształtowaniu rozwoju regionalnego

2.1. Ewolucja zarządzania instytucjami publicznymi

Pojawiające się nowe zjawiska cywilizacyjne wyznaczają kolejne zadania dla administracji publicznej, jednocześnie budząc określone oczekiwania społeczne, tak w sferze techniczno-materialnej, organizacyjnej, jak i humanistycznej¹.

Współczesne zarządzanie publiczne ma charakter mieszany, łącząc podejście klasycznej administracji z rynkowym i samoorganizacją. Dzisiejsze zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności, zachowując cenne wartości klasycznego podejścia do zarządzania. Rola administracji publicznej we współczesnych społeczeństwach jest zasadniczo inna od tej administracji z odległych epok. Dynamiczne zmiany zachodzące zarówno w zakresie innowacji technicznych, jak i w zarządzaniu dużymi społecznościami, w tym i korporacjami gospodarczymi, spowodowały, że na zarządzanie publiczne zaczęto patrzeć z nowej perspektywy. Koncepcja państwa, a więc i roli administracji w doktrynie nie zmieniają się w takim tempie, jak w doktrynie zarządzania czy innowacjach technicznych, stąd też zarządzanie publiczne w nowym ujęciu jest próbą konsolidacji dorobku poprzednich epok ze współczesnymi osiągnięciami nauki i techniki².

Istotnym czynnikiem polepszenia działania administracji publicznej jest jej modernizacja, bowiem we współczesnym świecie tradycyjne narzędzia polityki stają się nieskuteczne. W związku z tym, w ostatnich kilku latach zauważalny jest wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych. Tradycyjny model biurokratyczny został w części krajów europejskich zastąpiony podejściem określanym mianem Nowego Zarządzania Publicznego (z ang. *New Public Management*).

¹ A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010, s. 7.

² W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Kowalkowski, S. Kurinii (red.), *Public management 2014, Administracyjno-logistyczne aspekty innowacyjności w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Warszawa 2014, s. 144.

Znane modele zarządzania instytucjami administracji publicznej tworzone w oparciu o reformy dotyczące zasad funkcjonowania instytucji administracyjnych. W ramach realizowanych reform zwracano głównie uwagę na ich aspekty ekonomiczne oraz społeczne. Głównymi celami tych reform, szczególnie na poziomie województw, były cele związane z poprawą skuteczności wykorzystywania przez nie dyspozycyjnych zasobów. Szczególnie ekonomiczna orientacja widoczna jest też we wdrażaniu nowych koncepcji zarządzania pozwalających na efektywniejszą realizację zadań publicznych. Nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym w poszczególnych regionach ma zapewnić ich sprawność, efektywność oraz skuteczność w osiągnięciu zamierzonych celów³.

Na obecnym etapie rozwoju państwa niemożliwe jest, by cała administracja realizowana była wyłącznie w ramach jednolitego aparatu administracyjnego reprezentującego jeden podmiot administrujący. Ilość zadań, ich zróżnicowanie i charakter decyduje o tym, że muszą być one wykonywane przez szereg tego typu podmiotów, zwłaszcza gdy ma się to odbywać w sposób właściwy. Z tych względów w rozwiniętych państwach dochodzi do rozłożenia realizacji zadań publicznych wykonywanych przez administrację na różne podmioty administrujące, które z uwagi na pełnienie podobnych funkcji, tworzą wspólny aparat administracyjny. Aparat ten jest strukturą organizacyjną zbudowaną w sposób niejednolity i wewnątrznie zróżnicowany. Między poszczególnymi podmiotami występującymi w ramach tego aparatu zachodzą różnorodne stosunki oparte na konkretnych zasadach powiązań podmiotów administracji. Stosunki te często diametralnie się od siebie różnią, w zależności od roli, jaką mają odgrywać poszczególne struktury w administrowaniu. Aparat administracyjny współczesnych państw, jeżeli jest dostatecznie rozwinięty, przyjmuje konstrukcję wieloszczeblową. Skomplikowanie tej struktury uzależnione jest względami terenowymi i funkcjonalnymi. Z jednej strony organizując administrację należy brać pod uwagę wielkość obszaru, który ma zostać objęty jej działaniem, a z drugiej należy tak ją zorganizować, by umożliwić jej skuteczne i sprawne funkcjonowanie⁴.

Tradycyjne publiczne zarządzanie za właściwe rozwiązanie przyjęło strukturę organizacyjną określaną powszechnie jako biurokratyczna. Tak więc biurokracja to uosobienie potrzeby ciągłości pracy i jej podziału, która umożliwia pracownikom specjalizację w ramach przypisanych im zadań. Specjalizacja pozwala każdemu pracownikowi zostać ekspertem w zakresie

³ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 64.

⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 19–20.

podejmowanych czynności, chociaż wykonywana przez niego praca może stanowić tylko niewielką część całości zadań organizacji. Model biurowy charakteryzuje się także wysokim stopniem sformalizowania. Badania przeprowadzone w latach 2003–2004 i 2010 potwierdziły, że organizacje publiczne wykazują tendencje do ciągłego biurokratyzowania. Charakteryzuje się to zwiększeniem zatrudniania, stanowisk pracy, a także liczby szczebli kierowania. Powoduje to wydłużenie czasu przepływu informacji oraz podejmowania decyzji. Tworzenie szczegółowych przepisów regulujących funkcjonowanie urzędu wpływa na wzrost stopnia sformalizowania, spowolnienie procesów pracy, co z kolei może mieć duży wpływ na wydłużenie czasu załatwiania spraw obywateli⁵.

Wykorzystywanie modelu weberowskiego przyczyniło się do nasilenia zjawiska korupcji, a poszczególne komórki organizacyjne stały się zdeintegrowane. Koncentrowano się na formalnych procedurach, działania jednostek organizacyjnych podporządkowane były interesom pracowników, a nie obywateli. Administrację publiczną widziano jako instrument wykonywania ustaw i innych przepisów prawa⁶, w wyniku czego tradycyjna administracja publiczna nie była postrzegana jako strona świadcząca różnego rodzaju usługi publiczne.

Aby nakreślić ścieżkę ewolucji zarządzania publicznego należy korzystać z dorobku naukowego w obszarze zarządzania organizacjami publicznymi. Wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje interpretacji (podejścia) teoretyków dotyczące procesu zarządzania organizacjami publicznymi. W pierwszym podejściu teoretycy wskazują na koncepcję zarządzania ogólnego (*general management*) i zarządzania biznesowego (*business management*) i ról, jakie powinny spełniać te koncepcje w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Uważali oni, że te dwie koncepcje zarządzania mogą stanowić podstawowy fundament kreowania zasadniczych funkcji zarządzania ogólnego w administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania strategicznego, kierowania zespołami ludzkimi i zarządzania nimi, a także projektowania odpowiednich struktur organizacyjnych bardziej skutecznych i efektywnych w działaniu. Badacze obszaru zarządzania publicznego wskazują także na negatywne elementy tych koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi, np. ignorowanie zależności organizacji administracyjnych od zmian politycznych, częstych zmian kadr politycznych uniemożliwiających zagwarantowanie stabilnej polityki społecznej i gospodarczej.

W drugim podejściu teoretycy i badacze z obszaru zarządzania biznesowego analizowali instytucje administracji publicznej z zamiarem wykreowa-

⁵ B. Kozuch, A. Kozuch (red. nauk.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011, s. 126.

⁶ Ibidem, s. 123–127.

nia nowej dziedziny w zarządzaniu jako nauki, tj. zarządzania publicznego. Szczególny aspekt tego podejścia do zarządzania publicznego polegał na rozwijaniu takich zagadnień, jak zarządzanie zasobami ludzkimi, strategię zarządzania czy podstawy ogólnej teorii organizacji i zarządzania.

Trzecie podejście do zarządzania publicznego prezentowali teoretycy zatrudnieni na wydziałach uczelni, utworzonych w celu kształcenia kadr administracji publicznej wysokiego szczebla oraz ich doradców.

Według B. Kozuch⁷ zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi, makrosystemami (gospodarka narodowa lub państwo), mezosystemami (region) oraz poszczególnymi sferami życia publicznego. Podstawowym uzasadnieniem wyodrębniania zarządzania publicznego – jako dyscypliny nauk o zarządzaniu – jest zróżnicowanie organizacji ze względu na powód podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne podejmują działania w interesie publicznym i swoje główne cele urzeczywistniają przez takie oddziaływanie na inne organizacje lub uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani.

Zarządzanie publiczne jako nauka zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnym wykorzystywaniem możliwości zorganizowanego działania ludzi nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.



Rys. 1. Wsparcie zarządzania publicznego przez inne nauki

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Kozuch, *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Kraków 2006, s. 16

⁷ B. Kozuch, *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Kraków 2006, s. 13–17.

Zarządzanie publiczne, jako subdyscyplina nauki o zarządzaniu, swój rodowód wywodzi głównie z dorobku nauki o zarządzaniu, a zwłaszcza z systemowego ujęcia organizacji oraz z zarządzania zmianami organizacyjnymi, z ekonomii, a głównie z teorii wyboru publicznego, teorii interesariuszy i teorii kosztów transakcyjnych. Ponadto zarządzanie publiczne posiłkuje się dorobkiem takich nauk, jak: politologia, administracja publiczna, teoria organizacji, socjologia organizacji, psychologia zarządzania, zarządzanie ogólne, prawo administracyjne i ekonomia.

Mówi się także, że zarządzanie publiczne łączy w sobie dwa nurty doświadczenia w zarządzaniu, tj. administrację publiczną w ujęciu tradycyjnym oraz zarządzanie ogólne, zajmujące się pracą menedżera z uwzględnieniem jego ról w ramach poszczególnych funkcji zarządzania organizacją. Inna grupa teoretyków zarządzania charakteryzuje zarządzanie publiczne w ujęciu systemowym a nie podmiotowym. Według nich zarządzanie publiczne jest zarządzaniem specyficznym, ukierunkowanym na identyfikację i rozwiązywanie tych problemów, które są charakterystyczne dla całego systemu administracji publicznej. W mniejszym stopniu dotyczy zaś pojedynczych instytucji administracyjnych tworzących określoną strukturę w państwie. Ta konstrukcja zarządzania publicznego odzwierciedla podejście systemowe do organizacji. Jest ono istotne, ponieważ w określonym otoczeniu ogólnym funkcjonują różne rodzaje i typy organizacji. Przedsiębiorstwa powstają w celu realizacji interesów swoich założycieli, organizacje publiczne tworzone są w celu urzeczywistnienia interesów publicznych, natomiast organizacje społeczne po to, by zaspokajały potrzeby założycieli i członków oraz działały w interesie swoich beneficjentów. Tym, co cechuje (wyróżnia) organizacje publiczne jest działanie w interesie publicznym. Organizacje publiczne mają przypisane cele wewnątrzorganizacyjne, ale są one podporządkowane celowi głównemu, osiąganemu przede wszystkim dzięki specyficznym relacjom z odbiorcami usług publicznych. Cele te znacząco różnią się od organizacji sektora prywatnego⁸.

W tabeli 3, przedstawiającej różnice w podejściu do różnych funkcji zarządzania organizacjami w sektorze prywatnym i publicznym, można zauważyć, że w relacjach zewnętrznych akcentuje się reorganizację usług publicznych, umiejętność działania w warunkach konkurencji oraz orientację na klienta i obywatela.

⁸ Ibidem, s. 15–19.

Tabela 3

**Różnice pomiędzy organizacjami sektora prywatnego
a organizacjami sektora publicznego**

Wyszczególnienie	Organizacje sektora prywatnego	Organizacje sektora publicznego
1	2	3
RELACJE WEWNĘTRZNE		
Planowanie i wyznaczanie celów		
Ogólne cele	konkurencyjność, unikalność	sukces w realizacji misji w zakresie wprowadzania w życie polityki państwa
Charakter celów zadań	jasność i przejrzystość, precyzyjność	nieostrość, wielorakość celów
Główne wartości	ekonomiczność, indywidualna przedsiębiorczość	skuteczność, etyczność, patriotyzm, odpowiedzialność, sprawiedliwość
Organizowanie		
Struktura organizacyjna	firmy o różnych wielkościach; możliwość wejścia nowych firm; mniej formalna, elastyczna	kompleksowy system instytucji z różnymi zadaniami (często sprzecznymi ze sobą); często przeformalizowanie, rozbudowana hierarchia
Poziom przedsiębiorczości indywidualnej	wysoki	niski
Przewodzenie		
Szczegółowość uregulowań wewnętrznych	ogólne	bardzo szczegółowe
Autonomia i zachęta dla menedżerów	duża autonomia menedżerów; duża skłonność do ryzyka; menedżerowie motywowani są głównie poprzez czynniki materialne	mała autonomia menedżerów, niewielka skłonność do podejmowania ryzyka; ograniczony wpływ na motywowanie pracowników; małe możliwości motywowania menedżerów
Pracownicy	mała liczba lub brak związków zawodowych lub innych zrzeszeń pracowniczych; prowadzenie działań zorientowanych na klienta oraz lojalność wobec firmy. Motywacja pracowników głównie przez czynniki materialne	różne typy związków zawodowych. Główny cel pracowników to realizacja interesupublicznego. Motywatorem do pracy są względy ideowe (chęć służenia krajowi i jego mieszkańcom)
Kontrola		
Perspektywa finansowa	zysk, wzrost, stabilność, udział w rynku	zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania przy położeniu akcentu na realizację interesu publicznego

1	2	3
Mierzalność wyników/osiągnięć	łatwość mierzenia wyników np. wielkości sprzedaży	niemierzalność wielu sfer działalności publicznej
Odpowiedzialność za zadania	indywidualna	przeważa odpowiedzialność (bezosobowa)
Źródła kontroli	większe znaczenie kontroli wewnętrznej; kontrola zewnętrzna ukierunkowana na zgodność z prawem	wyższy poziom kontroli zewnętrznej (przede wszystkim politycznej) niż wewnętrznej
RELACJE ZEWNĘTRZNE		
Strategiczni interesariusze organizacji (stakeholders)	akcjonariusze, menedżerowie kupujący	podatnicy, beneficjenci, organy władzy
Konkurenci	duża liczba	brak lub mała liczba
Ostateczni użytkownicy	konsument lub inna firma	obywatele oraz odbiorcy usług publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Kozuch, *Problemy zarządzania organizacjami...*, s. 20–21

Daje się zauważyć, że w ostatnim czasie rola instytucji administracji publicznej ulega zmianom. Podobnie jak przedsiębiorcom, stawia się im coraz większe wymagania dotyczące m.in. usprawniania działalności, w tym poprawy określonych obszarów zarządzania tymi jednostkami. Do jednego z takich obszarów należy zarządzanie zasobami ludzkimi, a w tym kształtowanie systemu wynagradzania, rozumianego jako wewnętrznie spójny układ zasad, składników i narzędzi kształtowania środków na wynagrodzenia oraz sposobów ich podziału między uczestników organizacji. Ważną rolą wynagrodzeń i ich systemów jest rola motywacyjna, zapewniająca zaangażowanie pracowników w realizację celów organizacji przy jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniu na zadowolenie klientów. Dotychczasowy dorobek teorii zarządzania wskazuje, że możliwych jest wiele podejść do motywowania pracowników jako jednej z czterech funkcji zarządzania, polegającego na pobudzaniu członków organizacji do działania ukierunkowanego na osiągnięcie jej celów, sprawienie, by współpracowali oni dla dobra tej organizacji. Źródłem motywacji do pracy jest świadomość pracownika, że ma potrzebę (1), (a najczęściej potrzeby), którą może zaspokoić poprzez zmianę swego zachowania, np. zapewnienie sobie dopływu gotówki, przeznaczając ją na zaspokojenie tej potrzeby. I tak, najpierw poszukuje sposobów zaspokojenia tej potrzeby (2): np. zmiana zajęcia na lepiej płatne lub uzyskanie awansu w dotychczasowym miejscu pracy, następnie dokonuje wyboru (3) – tu przykładowo decyduje się na zwiększony wysiłek i większe zaangażowanie w wykonanie obowiązków. Potem ocenia rezultaty (4) z punktu widzenia

zaspokojenia danej potrzeby. W przypadku nieosiągnięcia oczekiwanego wyniku ponownie poszukuje sposobu zaspokojenia tej potrzeby (2) lub określa swoje przyszłe potrzeby, uruchamiając kolejny proces motywowania.

Zasady i tryb kształtowania poziomu wynagrodzeń i innych instrumentów motywowania w organach administracji samorządowej, które z punktu widzenia finansowania wchodzi w skład państwowej sfery budżetowej określa Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁹. Obecnie wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej ustalane są w dwóch systemach: mnożnikowym i waloryzacyjnym. System mnożnikowy stosowany jest np. do kształtowania wynagrodzeń: członków korpusu służby cywilnej, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, żołnierzy i funkcjonariuszy, sędziów i prokuratorów oraz komorników sądowych. W systemie waloryzacyjnym podstawę określenia kwoty wynagrodzeń na dany rok stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, bez zwiększeń (np. przepisy ustaw tworzących fundusze motywacyjne), waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, ustalonym w ustawie budżetowej.

System wynagradzania w administracji publicznej nie przypomina systemów stosowanych przez przedsiębiorstwa prywatne. Rządzą się one odzielnymi prawami. Dla grup pracowników i urzędników administracji tworzone są ustawy, w których określa się jak owe systemy należy kształtować. Urzędy skarbowe wchodzące w skład służby cywilnej, kształtowanie wynagrodzeń mają określone w ustawie¹⁰, a także w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Wynagrodzenie zarówno pracownika, jak i urzędnika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. W przypadku urzędnika służby cywilnej, elementem dodatkowym w wynagrodzeniu jest dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

Przykładowo członkowie korpusu służby cywilnej, dzięki ustawie o służbie cywilnej, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, mają zagwarantowane otrzymywanie bądź możliwość otrzymania różnych dodatków do wynagrodzenia. Pierwszy z nich to dodatek specjalny, który wynika ze specyfiki

⁹ R. Towalski, *Kształtowanie się wynagrodzeń w sektorze publicznym*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/word/pl0311107fpl.doc (dostęp: 23.10.2016).

¹⁰ Ustawa z 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej. Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

i charakteru wykonywanych zadań. Dodatek ten przyznawany jest kwotowo ze środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne. Drugi dodatek ma nazwę zadaniowego. Można go otrzymać za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Kolejny dodatek do wynagrodzenia to dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Jego wysokość po pięciu latach pracy wynosi 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Za wieloletnią pracę członek korpusu służby cywilnej otrzymuje nagrodę jubileuszową. Inny rodzaj dodatku, np. dla pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej to dodatkowe wynagrodzenie roczne, zwane potocznie „trzynastką”. Ustala się je w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie. W przypadku, gdy pracownik nie przepracował rocznego okresu kalendarzowego, wówczas nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego pod warunkiem, że okres ten wynosi co najmniej sześć miesięcy¹¹.

Pracownicy i urzędnicy korpusu służby cywilnej mogą również otrzymać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Nagrodę taką przyznaje się ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród w służbie cywilnej. Dla osób, którym ustał stosunek pracy w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, a jeśli osoby te przepracowały co najmniej 20 lat w służbie cywilnej – odprawa przysługuje w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. W przypadku gdy np. członek korpusu służby cywilnej delegowany jest służbowo do zajęć poza siedzibą urzędu, w którym wykonuje pracę, wówczas przysługują mu należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy. Na przykład urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do innego urzędu służby cywilnej w innej miejscowości, oprócz udostępnienia mieszkania odpowiedniego do jego sytuacji rodzinnej, przysługuje zwrot kosztów przeniesienia, zwrot opłat za udostępnione czasowo mieszkanie oraz jednorazowe świadczenie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Takie instrumenty w polityce wynagradzania i motywowania pracowników do pracy wpływają pozytywnie na efekty pracy, jak również zadowolenie klienta z usług świadczonych przez pracowników administracji publicznej.

¹¹ Ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Dz. U. 1997, Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.

2.2. Zarządzanie zadaniowe w organizacjach publicznych

Obserwując procesy zachodzące w polskich samorządach terytorialnych, szczególnie zasady planowania zadań, można odnieść wrażenie, że jest to planowanie głównie krótkoterminowe, często zamykające się w ramach roku budżetowego. Brakuje działań mieszczących się w wieloletnim planie rozwoju społeczno-gospodarczego czy zmierzających do osiągnięcia nakreślonej przez elity rządzące (np. w województwach) wizji rozwoju województwa w dalszej perspektywie. Każdy samorząd województwa potrzebuje jasnej wizji, czyli zarysu celów samorządu oraz sposobu ich osiągnięcia¹². Mając na myśli zarządzanie w organizacjach publicznych winniśmy się skupić na strategicznej karcie wyników – nowym narzędziu zarządzania strategicznego organizacjami publicznymi. Strategiczna karta wyników jest stosowana na całym świecie jako narzędzie zarządzania strategicznego. Została ona opracowana w latach dziewięćdziesiątych ub. stulecia przez amerykańskich naukowców i konsultantów R.S. Kaplana i D.P. Nortona.

Strategiczną kartę wyników zastosowano najpierw w przedsiębiorstwach, po kilku latach rozwinęto i dopasowano ją do potrzeb organizacji publicznych. Efekty wdrożeń Strategicznej karty wyników pokazują, że ma ona zastosowanie na każdym etapie rozwoju organizacji i że jest uniwersalnym narzędziem zarządzania strategicznego. Popularność tego narzędzia sprawiła, że wiele instytucji doradczych, zarówno polskich, jak i wchodzących w skład międzynarodowych koncernów, oferuje usługi wspomagające opracowanie karty i jej wdrożenie. W literaturze dotyczącej zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego zaczynają się pojawiać odwołania do tego narzędzia. Mając na uwadze sukcesy wdrażania Strategicznej karty wyników poza naszymi granicami, należy oczekiwać, że stanie się ona sposobem zarządzania wielu organizacji publicznych także w Polsce. Podkreśla się, że Strategiczna karta wyników może mieć zastosowanie w organizacjach publicznych. Idea zastosowania karty w tych organizacjach powstała w 1996 r., a w ciągu następnych sześciu lat koncepcja ta została wykorzystana w wielu organizacjach na całym świecie. Organizacje publiczne z reguły mają znaczne trudności z jasnym sprecyzowaniem swojej strategii. Bardzo często dokumenty dotyczące wypracowanych strategii są zbyt obszerne. Wiele z nich, poza ustaleniem wizji i misji, zawiera listy programów i inicjatyw, a nie rezultatów, jakie organizacja próbuje osiągnąć. Organizacje te muszą dokładnie określić nie tylko to, co zamierzają zrobić. Nie ma także powodu, dlaczego nie miałyby działać równie efektywnie i stosować nowoczesnych narzędzi, tak jak przedsiębiorstwo¹³.

¹² R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009, s. 29.

¹³ K. Krukowski, *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Olsztyn 2006, s. 47–52.

Punktem wyjścia do powstania koncepcji Strategicznej karty wyników było badanie dotyczące pomiaru wyników w organizacji przyszłości, czyli organizacji, w której wiedza i informacja stanowią kluczową wartość. Jedno z pierwszych wdrożeń dotyczyło nowego podejścia do mierzenia zmian w procesie ciągłego doskonalenia i zostało zastosowane w firmie Analog Devices. Firma zastosowała kartę wyników zawierającą, oprócz tradycyjnych wskaźników finansowych, mierniki, takie jak: terminowość dostaw, jakość i czas wytwarzania, efektywność rozwoju nowych produktów. Efektem tych działań było rozbudowanie karty wyników korporacji do postaci, którą określamy dziś właśnie Strategiczną kartą wyników (*Balanced Scorecard*). Obejmowała ona cztery perspektywy: finansową, klienta, procesów wewnętrznych oraz doskonalenia i wzrostu. Karta wyników odzwierciedla równowagę pomiędzy celami krótko- i długookresowymi, miernikami finansowymi i niefinansowymi, wskaźnikami odnoszącymi się do przeszłości i do zdolności w celu osiągnięcia sukcesu w przyszłości, wewnętrzną i zewnętrzną ocenę efektywności. Koncepcja rozwijała się w miarę, jak kolejne przedsiębiorstwa wdrażały prototypy karty wyników w różnych działach. We wnioskach z badania, pod koniec roku 1990, wskazano na realną możliwość zastosowania karty wyników i korzyści płynące z zastosowania zrównoważonego modelu zarządzania¹⁴.

Kolejnym krokiem w rozwoju karty wyników było jej zastosowanie w dużym projekcie restrukturyzacyjnym przy połączeniu firmy Renaissance Solutions. To doświadczenie pokazało, w jaki sposób od 20 do 25 mierników, ujętych w czterech perspektywach, ułatwia komunikowanie i wdrożenie strategii¹⁵. Praktyka pokazała, że menedżerowie wykorzystywali kartę wyników nie tylko w celu wyjaśniania i komunikowania strategii, ale również jako narzędzie zarządzania nią. W rezultacie karta wyników przeszła ewolucję od udoskonalonego narzędzia mierzenia efektywności do podstawy zarządzania firmą. Przedsiębiorstwa zaczęły wykorzystywać Strategiczną kartę wyników jako punkt odniesienia w kluczowych elementach zarządzania: indywidualnym i grupowym ustaleniu celów, motywowaniu i wynagradzaniu, alokacji zasobów, planowaniu i budżetowaniu, monitorowaniu realizacji strategii oraz procesie uczenia się organizacji¹⁶.

¹⁴ Streszczenie z powyższych badań pojawiło się w 1992 r. na łamach „Harvard Business Review”, zob. R. Kaplan, D. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review 1992, s. 71–79 (*Strategiczna karta wyników – mierniki, które prowadzą do sukcesu*).

¹⁵ R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działania*, Warszawa 2002, s. 19.

¹⁶ Ten kierunek rozwoju karty wyników opisano w: R. Kaplan, D. Norton, *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review 1996, s. 19 (*Wykorzystywanie Strategicznej karty wyników jako strategicznego systemu zarządzania*).

Strategiczna karta wyników to nie tylko kolejne narzędzie zarządzania organizacją, jest to przede wszystkim filozofia tworzenia nowej formy organizacji – „Organizacji zorientowanej na strategię”. Wdrażając karty wyników w organizacjach publicznych można zauważyć pewną prawidłowość: większość z nich podkreśla doskonałość operacyjną. Organizacje te często przyjmują za pewnik obecną misję i próbują wykonywać pracę bardziej efektywnie, w rezultacie redukować koszty, przyspieszać procesy, eliminować defekty.

Trudno znaleźć organizację publiczną, ukierunkowaną na strategię, która mogłaby zostać nazwana strategią przywództwa produktu lub zażyłości z klientem¹⁷. Miasto Charlotte w Północnej Karolinie zdecydowało się na strategię zorientowaną na klienta, wybierając zbiór wzajemnie powiązanych tematów strategicznych w celu stworzenia wyjątkowej wartości dla klientów. Innym przykładem jest organizacja The United Way of Southeastern New England. Jest to organizacja nienastawiona na zysk, która również wybrała strategię zażyłości z klientem. Inne organizacje, np. The May Institute, Inc. oraz New Profit, Inc. – zdecydowały się na strategię przywództwa produktu¹⁸. The May Institute korzysta z partnerskiej współpracy z uniwersytetami i instytucjami badawczymi, aby zapewnić opiekę rehabilitacyjną na jak najwyższym poziomie. New Profit wprowadza nowe procesy selekcji, monitorowania i zarządzania, będące czymś wyjątkowym w organizacjach nienastawionych na zysk. Montefiore University Hospital stosuje połączenie przywództwa produktu z doskonałymi relacjami z klientami, aby zwiększyć udział w rynku na swoim terenie¹⁹. A zatem organizacje sektora publicznego mogą realizować strategię i zdobywać przewagę konkurencyjną. Wyjście poza doskonalenie obecnych procesów i przejście do strategii jasno określającej, jakie procesy i działania są najważniejsze, wymaga jednak wizji i przywództwa.

Wdrażanie Strategicznej karty wyników w przedsiębiorstwach opiera się przede wszystkim na perspektywie finansowej. Wszystkie działania mają swój początek w osiągnięciu sukcesu w ramach tej perspektywy. Jest to naturalne i wspólne dla wszystkich przedsiębiorstw. Dlatego w perspektywie finansowej każdego przedsiębiorstwa znajdują się cele finansowe związane z polepszeniem struktury kosztów, lepszym wykorzystaniem posiadanych zasobów, wzrostem wydajności obsługiwanych klientów oraz cele związane z powiększeniem przychodów.

Inaczej jest w przypadku kart wyników dla organizacji publicznej. Są one znacznie bardziej zróżnicowane. Powodem jest to, że wspomniane orga-

¹⁷ Ibidem, s. 146, 147.

¹⁸ K. Krukowski, *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Olsztyn 2006, s. 57–52.

¹⁹ R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, Warszawa 2001, s. 2, 12, 143, 144, 146, 147.

nizacje nie istnieją po to, by osiągnąć sukces finansowy. Stąd wynika konieczność dopasowania budowy Strategicznej karty wyników, zmieniając zależności przyczynowo-skutkowe między podejmowanymi celami i działaniami. W tym przypadku klienci lub odbiorcy produktów czy usług tych organizacji znajdują się na szczycie hierarchii karty. Perspektywa finansowa zamieni się miejscami z perspektywą klienta i to właśnie perspektywa finansowa będzie działaniem wspierającym na drodze do sukcesu w ramach perspektywy klienta. W tabeli 4 zaprezentowano porównanie kart wyników organizacji publicznych oraz przedsiębiorstw. W transakcjach na rynku konkurencyjnym klient płaci za usługę i z niej korzysta. Te dwie role naturalnie się uzupełniają i są oczywiste. Jednakże w organizacji sektora publicznego przeważnie darczyńcy dostarczają środki finansowe, podczas gdy inna grupa, czyli odbiorcy, korzystają z usług organizacji.

Tabela 4

Porównanie kart wyników organizacji publicznych oraz przedsiębiorstw

Cecha	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Ogólne cele strategiczne	konkurencyjność, unikalność	sukces w realizacji misji
Perspektywa finansowa	zysk, wzrost, udział w rynku	efektywność działania, tworzenie wartości
Strategiczni kibice organizacji	akcjonariusze, kupujący menedżerowie	podatnicy, beneficjenci, ciała ustawodawcze
Pożądaný rezultat	satysfakcja klienta	satysfakcja klienta

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Krukowski, *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Olsztyn 2006, s. 49

W tym przypadku można postawić pytanie: Kto jest klientem organizacji publicznej? Osoba płacąca za usługę czy korzystająca z niej? Jednym z rozwiązań tego dylematu, patrząc z perspektywy organizacji, jest umieszczanie obu perspektyw, zarówno darczyńcy, jak i właściwego odbiorcy usług na górze swoich kart wyników. Opracowuje się w tym przypadku cele w ramach powyższych perspektyw i wiąże z nimi procesy wewnętrzne, tak aby dostarczyć pożądaną wartość dla grup klientów. R. Kaplan i D. Norton radzą przy tworzeniu karty wyników umieścić na samej górze karty jeden cel o dużym zasięgu, będący celem długoterminowym. Może to być np. zmniejszenie ubóstwa lub bezdomności czy też poprawa w zakresie ochrony zdrowia. Cel ten wynika z misji organizacji i wydaje się być łatwy do określenia, wymaga jednak zdefiniowania przez organizację. Wprowadza pewną dyscyplinę w zakresie postrzegania roli organizacji.

Wszystkie cele zawarte w karcie wyników mogą być skierowane na realizację nadrzędnego celu. W przedsiębiorstwie miernik finansowy jest ostateczną formą rozliczenia przed właścicielami – akcjonariuszami. Dla orga-

nizacji sektora publicznego sukces nie jest mierzony za pomocą wskaźników finansowych, lecz tym, w jakim stopniu organizacja spełnia odpowiednie wskaźniki realizacji misji. Misja powinna być umieszczana na najwyższym poziomie karty. Nadaje to organizacji wyraźny kierunek działania i ułatwia komunikowanie jej roli otoczeniu. Zawsze można zapytać: W jakim stopniu dane działanie przyczyni się do realizacji naszej misji? Organizacja zyskuje dzięki temu perspektywę strategiczną. Analizując przypadki wdrażania kart wyników w organizacjach publicznych Kaplan i Norton doszli do wniosku, że wspólne dla tych organizacji są trzy perspektywy²⁰:

- *Ponoszone koszty*. Perspektywa ta podkreśla doskonałość operacyjną, do której organizacja powinna dążyć. Mierzone koszty to nie tylko wydatki organizacji, ale i inne koszty, tzw. koszty społeczne ponoszone przez społeczeństwo w wyniku jej działalności. Na przykład, instytucja zajmująca się jakimkolwiek nakładaniem kar na inne podmioty nie powinna przecież maksymalizować poziomu tych kar, ale dążyć do zmniejszenia kosztów bezpośrednich własnej działalności i kosztów społecznych koniecznych do realizacji swojej misji.
- *Tworzona wartość*. Ta perspektywa identyfikuje korzyści mieszkańców wynikające z działalności instytucji. Jest to perspektywa wyjątkowo trudna do zmierzenia, bo jej wskaźniki nie jest łatwo przełożyć na skutki finansowe. Trudno jest bowiem zmierzyć podniesienie świadomości społeczeństwa dotyczące zdrowego żywienia czy podniesienia poziomu wykształcenia, zmniejszenia zanieczyszczenia lub zwiększenia bezpieczeństwa. W każdym razie Strategiczna karta wyników wymusza na organizacjach określenie efektów w wyraźny sposób, przez co umożliwia identyfikację rezultatów prowadzonych działań i ich mierzenie. A zatem, zamiast mierzyć efekty w formie finansowej, możemy mierzyć je w postaci np.: udziału studentów zdobywających określone umiejętności, zmniejszenia śmiertelności w docelowych populacjach czy w ramach określenia wskaźników przestępczości. Dzięki temu mieszkańcy i ich reprezentanci – wybierani urzędnicy i ustawodawcy – będą mogli ocenić korzyści na tle kosztów.
- *Wsparcie*. Ważnym „klientem” dla każdej instytucji będzie jej „ofiarodawca”, czyli organizacja zapewniająca fundusze na jej działalność. Aby zapewnić fundusze, instytucja dąży do tego, by spełniać oczekiwania organizacji finansującej oraz oczekiwania mieszkańców i podatników.

Organizacja sektora publicznego musi, zamiast ustalenia celów maksymalizacji przychodów oraz zwiększania produktywności, po ustaleniu swojej misji jako racji istnienia, uzgodnić trzy nadrzędne cele, jakie musi osiągnąć, by efektywnie wypełnić misję:

²⁰ R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta...*, s. 143, 144, 146, 147.

- tworzyć wartości,
- minimalizować koszty funkcjonowania,
- zapewnić trwałe wsparcie władz przekazujących fundusze.

Po ustaleniu tych trzech nadrzędnych celów organizacja powinna zidentyfikować cele dotyczące perspektywy wewnętrznej, wiedzy i rozwoju, które umożliwiają jej zrealizowanie celów nadrzędnych. Strategiczna karta wyników znajduje zastosowanie w zróżnicowanych typach organizacji zarówno tych działających dla zysku, jak i organizacjach niedochodowych. Wynika to z możliwości modyfikowania jej struktury, a cztery typowe perspektywy mogą być uzupełniane lub zastępowane innymi perspektywami. Cechą charakterystyczną tej metody jest tworzenie przyczynowo-skutkowych łańcuchów przedstawiających realizację strategii. Wiąże się to z odpowiedziami na trzy podstawowe pytania, pojawiające się przy tworzeniu kart wyników dla organizacji:

- Jaka jest strategia organizacji?
- Jak zmierzimy poziom realizacji strategii?
- Co musi się stać, jakich zasobów potrzebuje i jak musi zmienić się organizacja, by móc realizować swoją strategię?

Odpowiedzi na powyższe pytania jednocześnie prowadzą do dalszych, bardziej szczegółowych pytań, a znalezienie odpowiedzi na nie może stanowić podstawę skutecznego zarządzania organizacją. Strategiczna karta wyników, przez tworzenie przyczynowo-skutkowych ciągów wymusza na organizacji nie tylko precyzyjne zdefiniowanie, co jest celem organizacji i kto jest jej klientem, ale także zmusza organizację do prześledzenia lub zdefiniowania logicznego ciągu zależności prowadzących do realizacji strategii. Ponadto przez „kaskadowanie” map strategii na niższe poziomy organizacyjne, tak by każdy pracownik wiedział w jakim stopniu przyczynia się do realizacji strategii, staje się ona podstawowym punktem odniesienia każdego pracownika i każdego procesu w organizacji.

Rozwój technik informacyjnych oraz możliwości gromadzenia, przetwarzania, analizowania i prezentacji danych stanowią ważny element zarządzania za pomocą Strategicznej karty wyników. Dane liczbowe, przetwarzane komputerowo na różne sposoby, pozwalają na określenie stopnia realizacji strategii w każdej chwili, kiedy jest nam to potrzebne, ułatwiając komunikację oraz identyfikację zależności pomiędzy poszczególnymi etapami realizacji strategii. Wdrożenie Strategicznej karty wyników w organizacjach publicznych wiąże się z następującymi korzyściami²¹:

- zastosowanie w zarządzaniu jednostką publiczną bardzo wyraźnego zdefiniowania „klientów”, co umożliwia stworzenie systemu analizy ich potrzeb i dostarczenia kompleksowych usług odpowiadającym im potrzebom,

²¹ Ibidem, s. 12, 143, 144, 146, 147.

- wprowadzenie rachunku ekonomicznego jako integralnego elementu realizacji strategii,
- wprowadzenie systemu zarządzania zorientowanego na strategię, w którym rola każdego pracownika definiowana jest przez wkład w realizację strategii,
- wprowadzenie łatwego i przejrzystego systemu prezentacji, komunikowania i kontroli strategii przez tworzenie map strategii.

Strategiczna karta wyników jest narzędziem wszechstronnym. Rosnące zainteresowanie ze strony organizacji publicznych na całym świecie, kolejne sukcesy w jej zastosowaniu i stan wiedzy na jej temat w Polsce pozwalają stwierdzić, że w ciągu następnych kilku lat będzie ona narzędziem, z którego będą korzystać coraz częściej polskie organizacje sektora publicznego.

Z uwagi na brak normatywnej definicji pojęcia sektora administracji publicznej uznano, że jest to obszar obejmujący działalność organów administracji publicznej, których identyfikacji można dokonać w oparciu o unormowania prawne. Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 § 2 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego przez organ administracji rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej – w tym naczelnicy urzędów skarbowych), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych na drodze decyzji administracyjnych²².

Należy mieć na uwadze, że wskazane powyżej organy wchodzi jednocześnie w skład jednostek sektora finansów publicznych, do których przynależność implikuje przyjęcie przewidzianych przez ustawodawcę form organizacyjno-prawnych i zasad finansowania.

Do specyficznych cech instytucji administracji publicznej można zaliczyć następujące²³:

- orientację na świadczenie usług społecznych,
- nieodpłatność świadczonych usług lub odpłatność jedynie po kosztach własnych,
- ścisłe, wynikające z przepisów prawa, określenie zakresu uprawnień i obowiązków wyznaczających ramy działalności organów administracji,
- niezbywalną odpowiedzialność za realizację zadań i spełnianie funkcji, których ramy wyznaczane są przez przepisy prawa.

²² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

²³ J. Oleński, *Outsourcing w e-administracji*, www.eadministracja.org.pl/ (dostęp: 23.10.2016).

Innowacja nowego modelu zarządzania publicznego polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Głównym celem modelu jest nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych²⁴. Nowe zarządzanie publiczne ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność zarządzania organizacjami publicznymi.

W okresie przeobrażania się polskiej gospodarki w kraju upowszechnił się pogląd, zgodnie z którym fundamentem trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego nowoczesnych gospodarek rynkowych stanowi umiejętność tworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych, technicznych i społecznych, jak również zdolność kształtowania i efektywnego wykorzystywania kapitału ludzkiego.

Dodatkowo, co jest niezmiernie ważne w przypadku zarządzania publicznego, zadaniem administracji publicznej jest ciągłe budowanie sieci powiązań społeczno-gospodarczych w celu rozwiązywania bieżących problemów oraz realizacji przedsięwzięć o charakterze ponadregionalnym²⁵.

W nowych warunkach tradycyjne państwowe mechanizmy i reguły nie działają wystarczająco sprawnie. Siła państwa czy regionu powinna zależeć od umiejętności takiego zarządzania, które polega na włączaniu w rozwiązywanie problemów społecznych samych obywateli, przy postrzeganiu ich roli „zarówno jako członków społeczeństwa obywatelskiego, jak i przedsiębiorców”²⁶.

Zapotrzebowanie na reformy administracji publicznej, w tym na menedżerów publicznych, pojawiło się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ub. stulecia. Do zasadniczych przyczyn tego zjawiska zalicza się: stały wzrost wydatków publicznych, który wywołał dyskusję o potrzebie zwiększenia ich efektywności, presję obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych w regionach, takich jak:

- wzrost wydatków publicznych,
- wzrost bezrobocia, wzrost przestępczości, powiększenie się sfery ubóstwa,
- wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa coraz lepiej wykształconego i świadomego swoich praw, domaganie się poprawy jakości usług publicznych, możliwości wpływania na ofertę usługową oraz zmiany tradycyjnych biurokratycznych struktur,

²⁴ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 66.

²⁵ R. Musiał, *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej miast województwa pomorskiego. Diagnoza stanu pomorskich miast*, Gdańsk 2011, s. 73.

²⁶ J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku – wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, s. 75.

- wzmacnianie, a czasem wywoływanie zmian przez międzynarodowe organizacje, jak Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD), Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy też Unia Europejska.

Jeśli chodzi o wydatki i dochody budżetów w poszczególnych regionach Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przedstawiono w tabeli 5, województwo warmińsko-mazurskie jest na wyraźnej pozycji lidera. Warmia i Mazury dysponują prawie dwukrotnie większym budżetem w porównaniu ze średnią krajową (810,95 zł na jednego mieszkańca), ale jednocześnie wydatkują dwa razy więcej niż wynosi średnia krajowa (830,13 zł na jednego mieszkańca, 2014 r.).

Tabela 5

**Wydatki i dochody budżetów na jednego mieszkańca według województw
– stan na dzień 31.12.2014 r.**

Województwo	Wydatki (ogółem w zł)	Dochody (ogółem w zł)
POLSKA	473,92	461,12
Warmińsko-mazurskie	830,13	810,95
Lubelskie	690,21	618,79
Dolnośląskie	671,92	594,00
Podlaskie	623,42	642,34
Podkarpackie	591,38	612,64
Lubuskie	514,53	525,85
Zachodniopomorskie	506,80	491,65
Świętokrzyskie	492,13	500,27
Mazowieckie	470,81	463,56
Opolskie	399,32	478,23
Kujawsko-pomorskie	399,32	403,42
Śląskie	385,83	357,33
Małopolskie	361,49	359,84
Pomorskie	356,17	387,27
Wielkopolskie	353,63	329,82
Łódzkie	290,96	329,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/> (dostęp: 20.07.2016)

Wynika stąd dbałość instytucji administracji publicznej województwa warmińsko-mazurskiego o efektywne wykorzystanie środków finansowych będących w ich dyspozycji, która winna być coraz większa po to, by nie dopuszczać do wzrostu deficytu budżetowego. Jest to szczególnie ważny problem dla regionów o niskim wskaźniku PKB *per capita*, do których należą

Warmia i Mazury (30 764 zł na jednego mieszkańca), co przedstawiono w tabeli 6. Daje się zauważyć, że w województwie warmińsko-mazurskim w porównaniu z innymi, rejestrowana jest mniejsza liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (854), co daje w rankingu województw za rok 2014 trzecie miejsce od końca.

Tabela 6

Wybrane wskaźniki ekonomiczne poszczególnych województw

Województwo	PKB na jednego mieszkańca w zł (ceny bieżące), 2013 r.	Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, 2014 r.	Nakłady na ochronę środowiska w przeliczeniu na jednego mieszkańca w zł (ceny bieżące), 2014 r.
POLSKA	43 020	1071	370
Mazowieckie	69 043	1391	404
Dolnośląskie	48 141	1207	99
Wielkopolskie	46 135	1165	414
Śląskie	44 760	1007	492
Pomorskie	41 442	1199	331
Łódzkie	40 127	957	384
Małopolskie	38 157	1059	362
Zachodniopomorskie	35 838	1279	321
Kujawsko-pomorskie	35 265	919	317
Lubuskie	35 066	1079	357
Opolskie	34 625	1000	433
Świętokrzyskie	31 384	872	546
Podlaskie	31 362	825	313
Warmińsko-mazurskie	30 764	854	179
Podkarpackie	30 577	763	168
Lubelskie	30 427	799	325

Źródło: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 20.07.2016)

Mała liczba podmiotów powoduje m.in. niski wskaźnik PKB *per capita*, ale jednocześnie ogranicza dochody budżetowe, co przekłada się m.in. na ograniczenia w wydatkach, np. na tak ważny obszar jak ochrona środowiska (tabela 7). Przyczynia się również do wzrostu bezrobocia, co jest cechą województwa warmińsko-mazurskiego, które wykazuje najwyższy wskaźnik bezrobocia w kraju (18,7%). Jednocześnie na Warmii i Mazurach odnotowuje się najwyższy wskaźnik zagrożenia ubóstwem (14,8%).

Tabela 7

**Stopa bezrobocia oraz wskaźnik zagrożenia ubóstwem
w poszczególnych województwach w 2014 r.**

Województwo	Stopa bezrobocia rejestrowanego w %	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem – % osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej minimum egzystencji
POLSKA	11,47	7,4
Warmińsko-mazurskie	18,7	14,8
Kujawsko-pomorskie	15,5	9,5
Zachodniopomorskie	15,5	7,2
Podkarpackie	14,6	8,7
Świętokrzyskie	14,1	12,2
Podlaskie	12,9	10,9
Lubelskie	12,6	8,2
Lubuskie	12,5	7,8
Opolskie	11,8	8,0
Łódzkie	11,8	5,4
Pomorskie	11,1	6,5
Dolnośląskie	10,4	5,6
Małopolskie	9,7	6,6
Mazowieckie	9,6	5,2
Śląskie	9,6	4,7
Wielkopolskie	7,6	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorządowca/> (dostęp: 20.07.2016)

W odniesieniu do powyższych danych całokształt czynników, które wpłynęły na potrzebę reformowania administracji publicznej można podzielić na następujące grupy:

- polityczne – związane z tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego i nowych relacji: władza publiczna a obywatel,
- społeczne – nowa era wiedzy i informacji,
- ekonomiczne – wzrost otwartości i konkurencyjności gospodarek narodowych, liberalizacja i globalizacja gospodarki światowej,
- instytucjonalne – wzrost roli organizacji międzynarodowych.

Reformy administracji publicznej przeprowadzane w poszczególnych krajach nie przebiegały identycznie, różniły się między sobą zwłaszcza w takich obszarach, jak: wykorzystanie mechanizmów rynkowych, poziom decentralizacji, orientacja na wyniki, tradycyjna restrukturyzacja, procesy

prywatyzacji. Odmienne ścieżki wprowadzanych zmian pozwoliły na wyodrębnienie trzech modeli reform administracji publicznej (co przedstawiono w tabeli 8). Będą to następujące:

- westminsterski (Wielka Brytania, Irlandia, Nowa Zelandia),
- nordycki (Dania, Finlandia i Szwecja),
- amerykański.

Tabela 8

Modele reform administracji publicznej

Zakres i poziom reform	Model westminsterski		Model nordycki		Model amerykański	
	Wielka Brytania	Nowa Zelandia	Dania	Szwecja	Finlandia	USA
Prywatyzacja	wysoki	wysoki	niski	niski	niski	niski ¹
Marketyzacja	wysoki	wysoki	niski	średni	średni	niski
Decentralizacja	średni	średni	średni	średnio-wysoki	średni	wysoki
Orientacja na wyniki	wysoki	wysoki	średni	średni	wysoki	niski
Tradycyjna restrukturyzacja	niski	niski	średni	wysoki	wysoki	średni
Nateżenie procesu reform	średnio-wysoki	wysoki	niski	średnio-wysoki	średnio-wysoki	średni

¹ wysoki poziom kontraktowania usług publicznych

Źródło: B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 18

Wdrażanie do praktyki zasad zarządzania publicznego w największym stopniu można zaobserwować w Wielkiej Brytanii oraz Nowej Zelandii. Jedynie w modelu westminsterskim można zauważyć wysoki poziom prywatyzacji sfery publicznej. W pozostałych modelach jest on nisko oceniany. Natomiast największa zbieżność dotyczy decentralizacji, gdyż jej poziom w większości krajów ocenia się jako średni. Istotnym elementem reformy zarządzania publicznego w Polsce jest zarządzanie europejskie. W krajach Unii Europejskiej duże znaczenie mają potrzeby społeczne, a także silna presja na ograniczenie wydatków budżetowych. Zatem sposobem wyjścia naprzeciw tym wymogom jest zwiększenie efektywności organizacji publicznych poprzez wdrożenie reform zarządzania publicznego. W Polsce modele reform administracji publicznej są nadal wprowadzane w poszczególnych regionach kraju niespójnie. Są one bardziej odpowiedzią na zapotrzebowanie polityki, niż działanie w interesie publicznym. Powolny rozwój badań nad zarządzaniem w instytucjach publicznych spowodował opóźnienie reform administracji publicznej w Polsce. Model reformy polskiej administracji jest trudno jednoznacznie określić, gdyż wszystkie jego elementy są zbieżne

z tendencjami światowymi²⁷. Jednak, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, należy oczekiwać wykorzystywania europejskiego modelu zarządzania publicznego.

New Public Management jest modelem administrowania publicznego opierającym się na zarządzaniu. Jest on opisywany w literaturze przedmiotu za pomocą wielu określeń, m.in.:

- menedżeryzm (*Managerialism*),
- rynkowa administracja publiczna (*Market-Based Public Administration*),
- władze przedsiębiorcze (*Entrepreneurial Government*),
- zarządzanie na zasadach biznesowych (*Business – Like Management*),
- menedżeryzm publiczny (*Public Managerialism*),
- nowe zarządzanie (*New Management*),
- rynkowe władze publiczne (*Market Government*).

Terminy te nie opisywały całości reform nowego zarządzania publicznego. Wdrażanie nowego zarządzania publicznego następowało w wielu krajach według różnych scenariuszy. Jednakże skutki reform były widoczne we wszystkich segmentach administracji państwowej poszczególnych szczebli, samorządzie terytorialnym i innych publicznych jednostkach organizacyjnych.

Termin „nowe zarządzanie publiczne” po raz pierwszy został użyty w 1991 r. przez Ch. Hooda w artykule *A Public Management for All Seasons?* Natomiast w 1992 r. w Stanach Zjednoczonych ukazała się książka D. Osborne’a i T. Gaeblera zatytułowana *Reinventing Government*, która stała się jedną z najistotniejszych publikacji identyfikujących i opisujących przeobrażenie amerykańskiego sektora publicznego, rozpoczęte w końcu lat siedemdziesiątych. Formułowane przez nich koncepcje nowego zarządzania sektorem publicznym różnią się charakterem podejścia i rozłożeniem akcentów. Osborne i Geabler charakteryzują nowe zarządzanie przedsiębiorcze następująco: „Większość przedsiębiorczych organów władzy wzbudza chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazuje swoje uprawnienia obywatelom, odbierając prawo kontroli biurokracji, a dając je społeczności, ocenia sprawność i jakość działania swoich agend, koncentruje się nie na ich pracy, lecz na jej wynikach, kieruje się nie przepisami i regulaminami, ale swą misją, traktuje obywateli korzystających z ich usług jako klientów i daje im swobodę wyboru szkół, programów kształcenia zawodowego, warunków mieszkaniowych. Władze te zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, kiedy problemy już się wyłonią. Wkładają energię w zdobywanie pieniędzy, a nie w ich wydawanie. Decentralizują uprawnienia, dopuszczając obywateli do współudziału w za-

²⁷ B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 15–19.

rzadzaniu. Nie koncentrują się przy tym na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w zaspokajaniu potrzeb społecznych swego regionu”²⁸.

Tabela 9

Podstawowe cechy modelu Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP)

Założenie	Znaczenie	Uzasadnienie
Profesjonalne zarządzanie organizacją publiczną	Wzmocnienie uprawnień zarządczych szefów jednostek publicznych	Sprawne zarządzanie wymaga precyzyjnego podziału obowiązków i odpowiedzialności, budowania silnej władzy wykonawczej
Jasno sprecyzowane standardy i wskaźniki efektywności pracy	Cele średnio- i długookresowe są jasno określone i dają się mierzyć	Mierzenie wyników i jakości pracy wymaga precyzyjnego określenia celów średniookresowych, efektywność działania wymaga wnikliwej analizy celów długoterminowych
Nacisk na kontrolę wyników działania	Alokacja środków i nagród jest związana z efektywnością działania	Konieczność osiągania wyników, a nie koncentrowanie się na realizacji procedur
„Rozbicie” instytucji sektora publicznego na mniejsze jednostki organizacyjne	Podział sektora publicznego na jednostki podejmujące działania na rzecz dostarczania określonych usług, posiadające autonomię finansową; jednostki działają niezależnie od siebie	Zdolność do zarządzania jednostkami, rozdział funkcji dostarczyciela usług i płatnika, zlecenie usług zarówno jednostkom wewnętrznym, jak i zewnętrznym, kontrakty itp.
Promowanie konkurencyjności w obrębie sektora publicznego	Umowy są zawierane na czas określony, usprawnienie procedur przetargowych, wprowadzenie mechanizmów rynkowych w sektorze publicznym	Konkurencja umożliwia obniżanie kosztów i podnoszenie jakości usług
Wykorzystanie technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym	Odejście od tradycyjnego modelu w stronę elastycznych płac, polityki zatrudnienia itp.	Konieczność zastosowania w sektorze publicznym narzędzi zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym
Racjonalizacja wydatków publicznych	Redukowanie kosztów bezpośrednich, zwiększenie dyscypliny pracy	Potrzeba ograniczenia środków finansowych pozostających w dyspozycji sektora publicznego; realizacja większej ilości zadań mniejszym kosztem

Źródło: S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny: poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004, s. 14

²⁸ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 40–41.

Powyższy model prezentuje ogólne podejście zarządzania przedsiębiorczego, nie poświęcając uwagi zarządzaniu organizacją publiczną. Na tym z kolei koncentruje się Hood, według którego Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP) składa się z następujących elementów:

- wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym,
- jasno określone standardy i mierniki działalności,
- większy nacisk na kontrolę wyników działalności,
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,
- nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów.

Wszystkie koncepcje NZP podporządkowane są głównym celom wprowadzanych reform, którymi są:

- zmniejszenie udziału sektora publicznego w gospodarce,
- poprawa skuteczności i efektywności jego funkcjonowania.

Realizowaniu tych celów ma służyć maksymalne urynkowienie sektora publicznego w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych i wykorzystania mechanizmów rynkowych w zarządzaniu usługami publicznymi, co ma zapewnić poprawę efektywności i dopasowanie usług do potrzeb społecznych²⁹.

W NZP wyróżniono cztery główne aspekty zarządzania w sektorze publicznym jako:

- administrowanie,
- zarządzanie biznesem,
- prowadzenie i wdrażanie polityki,
- zarządzanie ludźmi.

Nowe Zarządzanie Publiczne jest modelem rynkowym, w którym uznaje się istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów. Przedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne prowadzą działalność na własny rachunek. Stosunki między podmiotami reguluje kontrakt. Efektywne reguły zachowania, które wytrzymały próbę konkurencji i zostały powszechnie uznane za obowiązujące, sprzyjają wzmocnieniu i rozszerzaniu wymiany³⁰. Główne postulaty zmian w NZP przedstawiono w tabeli 10.

²⁹ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 27–28.

³⁰ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004, s. 35–37.

Tabela 10

Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP) w odniesieniu do tradycyjnych form

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	NZP
Struktura organizacyjna	scentralizowane	podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	nieokreślone, bezterminowe	bazujące na kontraktach
Sposób działania	nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	stały lub rosnący budżet	cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	używanie domniemanych i niejawnych standardów	potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	kontrola wyników i rezultatów

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

Podstawowe różnice pomiędzy starym a nowym zarządzaniem w sektorze publicznym dotyczą sposobu finansowania i zarządzania oraz celów organizacji, ich realizacji, a także dążenia do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych. Nowe Zarządzanie Publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi. Jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym NZP ma charakter zdecydowanie zarządczy i stawia przede wszystkim na:

- urynkowienie,
- partnerstwo publiczne,
- spłaszczenie struktur organizacyjnych,
- efektywność i wymierne osiągnięcia,
- zewnętrzny audyt, kompetentny nadzór i ewaluację.

Koncepcja NZP w wyniku spłaszczenia i rozczłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień zapewniła elastyczność działania sektora publicznego i zwiększyła jego efektywność, ale nie ograniczyła jego zadań i programów. Nowe Zarządzanie Publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej,

decentralizowaniu kompetencji i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Idąc za przykładem krajów Europy Zachodniej usprawnianie zarządzania administracją publiczną powinno dotyczyć takich obszarów, jak: przyjęcie perspektywy marketingowej w działaniach samorządu; wdrażanie systemów zarządzania jakością; ocena i analiza satysfakcji klientów organizacji publicznych oraz przyjęcie jednolitych standardów świadczonych usług publicznych³¹. Skuteczne w tym zakresie działanie wymaga połączenia wysiłków sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz rozwiązywania problemów dotyczących poszczególnych regionów oraz państwa jako całości.

2.3. Wpływ Nowego Zarządzania Publicznego na zmiany w zarządzaniu organizacjami publicznymi na poziomie regionu

Nowe Zarządzanie Publiczne w regionach powinno opierać się generalnie na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do zarządzania organizacjami publicznymi. Wyrazem tego są próby wykorzystania czterech modeli zarządzania publicznego, którymi są: zarządzanie strategiczne, zarządzanie działalnością operacyjną organizacji publicznych, zarządzanie personelem oraz zarządzanie finansami. Zarządzanie obejmuje uniwersalne sposoby, które pozwalają efektywnie rozwiązać problemy związane z funkcjonowaniem organizacji różnego typu. Ze względu na swoją specyfikę i odmienny charakter zostało wyodrębnione publiczne zarządzanie strategiczne³². Ten model zarządzania publicznego można zdefiniować jako formułowanie lub identyfikowanie strategii organizacji publicznych oraz jej wdrażanie. Strategia jest odpowiedzią na dostrzeżone, przewidywane lub wyprzedzające zmiany w otoczeniu organizacji publicznych. Ponadto zarządzanie to obejmuje procesy wdrażania strategii, w których kompetencje organizacji są tak wykorzystywane, by sprawnie zrealizować sformułowane cele strategiczne³³.

Planowanie i zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych zbieżne są w wielu elementach z zarządzaniem strategicznym w działalności komercyjnej. Jednakże proces planowania i zarządzania strategicznego w organizacjach publicznych i społecznych przebiega zgodnie z racjonalnością polityczną, a nie ekonomiczną. Planowanie i zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym było wielokrotnie badane i opisywane w literaturze

³¹ M. Flieger, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej*, Poznań 2012, s. 39.

³² B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne...*, s. 179–216.

³³ R. Krupski, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, Wrocław 2007, s. 97.

przedmiotu. Głównymi przyczynami zachęcającymi do sięgania po ten rodzaj wiedzy były programy pomocowe dla administracji publicznej w poszczególnych regionach kraju (realizowane w latach dziewięćdziesiątych). Głównym celem było upowszechnianie innowacyjnych narzędzi zarządzania publicznego, a Unia Europejska, korzystając z zarządzania strategicznego, wdrażała m.in. politykę rozwoju regionalnego³⁴. Planowanie strategiczne może ułatwić procesy komunikacji, pogodzić rozbieżne interesy oraz przyczynić się do usprawniania podejmowanych decyzji i skutecznej ich realizacji³⁵.

Zastosowanie planowania i zarządzania strategicznego w sektorze publicznym spotkało się z różnymi wątpliwościami i krytyką. Dotyczą one warunków funkcjonowania instytucji publicznych, co utrudnia dokładne określenie celów działania. Precyzyjne określenie celów organizacji publicznych może spowodować trudności związane z wymiernością efektów ich działania. Kolejnym zastrzeżeniem jest kadencyjność sektora publicznego (do 4 lat). Zmiany ekipy rządzącej mogą doprowadzić do odejścia od realizacji planu sporządzonego przez poprzedników. Problemem jest także odpowiedzialność za realizację opracowanego planu strategicznego³⁶. Planowanie i zarządzanie strategiczne stwarza zatem warunki do racjonalizacji decyzji w sektorze publicznym poprzez pogłębienie wiedzy o możliwościach rozwoju oraz szansach i zagrożeniach instytucji publicznych województwa.

Działalność instytucji publicznych polega na świadczeniu usług przez zaspakajanie różnorodnych potrzeb społecznych. Efektywne świadczenie usług publicznych jest zatem bardzo ważnym zadaniem każdej organizacji publicznej nastawionym na osiąganie konkretnych rezultatów. Nowe zarządzanie spowodowało, że coraz częściej cele organizacji publicznych są wyrażane w formie końcowych rezultatów, np. poprawa zdrowia, jakości środowiska, zmniejszenie przestępczości. Przyczyniło się także do polepszenia standardów usług, np. mniejsza liczba uczniów w klasie, skrócony czas oczekiwania na specjalistyczne usługi medyczne. Rozwiązania nastawione na osiąganie konkretnych rezultatów ułatwiają ocenę efektywności i skuteczności działania organizacji publicznych. Ocena ta powinna być również dokonywana przez podmioty korzystające z usług organizacji publicznych.

Decyzje o alokacji zasobów publicznych są poddawane ocenie społecznej, co jest wyrazem sprawiedliwości w dostępie do usług oraz ich dostosowaniu do potrzeb i preferencji ludności. Ustanowienie równego dostępu do usług społecznych zakłada pożądane korzyści z dystrybucji tych usług mię-

³⁴ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, s. 128.

³⁵ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 39–40.

³⁶ Ibidem, s. 42.

dzy różne grupy społeczne. Z punktu widzenia preferencji konsumentów ocena zaspokojenia potrzeb wymaga poznania ich oczekiwań w stosunku do danych usług. O tym, co jest dla nich ważne można się dowiedzieć na podstawie badań opinii klientów organizacji publicznych³⁷. Mając powyższe na uwadze, zarządzanie operacyjne nastawione na osiąganie społecznych i ekonomicznych wyników nie może skupiać się tylko na świadczeniu określonej jakości usług, ale musi wpływać na ich jakość, a także dostosować się do potrzeb i preferencji społeczeństwa obywatelskiego.

Nowe Zarządzanie Publiczne charakteryzuje się menedżerskim sposobem kierowania, który nastawiony jest na monitorowanie i osiąganie określonych celów działania oraz dokonywanie wyboru sposobu realizacji zadań³⁸. Mówi też o tym, że odpowiedzialność za osiągnięcia instytucji publicznej ponosi jej menedżer i to on musi mieć możliwość zarządzania i podejmowania decyzji niezbędnych do efektywnego zaspakajania potrzeb ludzi, a także poprawy jakości świadczonych usług. Przyczyniło się to do zmian w zatrudnianiu pracowników, ich rekrutacji, awansowania, wynagradzania, a także zwalniania. Zmiany te dotyczyły formy płac, stosunków pracy oraz warunków zatrudnienia. Wprowadzenie NZP przyczyniło się do zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych. Praca w sektorze publicznym nie gwarantuje już stabilizacji zatrudnienia i awansu po szczeblach hierarchii. Obecnie zależy on od efektywności pracowników oraz osiąganych przez nich wyników. Sposobem różnicowania wysokości wynagrodzeń pracowników, którzy są zatrudnieni na równorzędnych stanowiskach, jest korzystanie z regulaminów wynagradzania, gdzie zasadniczym mankamentem jest uzależnienie nagród od uznaniowej oceny kierowników. Nowe zarządzanie zasobami ludzkimi spowodowało pogorszenie warunków zatrudnienia, płacy, pracy, zwiększenia dysproporcji płac pomiędzy pracownikami o wysokich i niskich kwalifikacjach, a także zmniejszenie pewności zatrudnienia³⁹. W tej sytuacji można stwierdzić, że praca w sektorze publicznym przestała być służbą publiczną, a stała się koniecznością życiową dla wielu zatrudnionych.

Model zarządzania finansami w powiązaniu z NZP powinien umożliwić administracji publicznej w regionie realizację przyjętej strategii oraz osiągnięcie wyznaczonych do realizacji celów przez systematyczny pomiar wyników, analizę odchyleń i podejmowanie działań korygujących w odpowiednim terminie. W sektorze publicznym decyzyje o wysokości i strukturze wydatków

³⁷ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 43–49.

³⁸ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, s. 129.

³⁹ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 49–51.

publicznych są podejmowane na podstawie negocjacji politycznych. Alokacja zasobów finansowych ma zatem charakter polityczny. Może to być powodem występowania arbitralności i woluntaryzmu w procesie podejmowania decyzji alokacyjnych oraz marnotrawstwa zasobów pozostających w dyspozycji instytucji administracyjnych danego regionu. Istotne znaczenie w tej sytuacji ma racjonalizacja wydatków publicznych. Polega ona na odejściu od tradycyjnego budżetowania wydatków.

Tradycyjne budżetowanie zostało zmienione przez NZP poprzez reorientację organizacji publicznych z nakładów na wyniki. Nowe zarządzanie zwraca uwagę na osiąganie efektywnych ekonomicznie i społecznie rezultatów. Aby to osiągnąć powstały różne metody budżetowania, które zostały opracowane i poddane weryfikacji przed pojawieniem się NZP. Dzięki temu dokonywane zmiany zarządzania sektorem publicznym wykorzystują budżety programowe lub budżety działalności, a najczęściej ich kombinację. Zmiany nastawione na wyniki i uczynienie menedżerów odpowiedzialnymi za ich osiąganie wymagały wprowadzenia zasady – pozwolić menedżerom zarządzać (*let the managers manage*). Aby zapewnić spójność tego modelu zarządzania konieczne jest przejście od alokacji środków finansowych w stosunku do kosztów ponoszonych nakładów do alokacji w relacji do kosztów uzyskania efektów, a także dokonanie decentralizacji zarządzania finansami.

Decentralizacja budżetów była również niezbędna do lepszego wykorzystania zasobów oraz poprawy efektywności instytucji publicznych. Zapewniała ona menedżerom określoną swobodę podejmowania decyzji kadrowych, finansowych i innych. Zmiany zarządzania finansowego w organizacjach publicznych polegały na odejściu od kontroli nakładów poprzez poszukiwanie efektywności do wykorzystania budżetowania i kontroli jako instrumentów poprawy skuteczności. Jednakże zarządzanie nastawione na wyniki nie zastąpiło odpowiedzialności władz za wydatkowanie funduszy publicznych. W związku z tym instytucje publiczne, w celu poprawy efektywności, zazwyczaj sporządzają budżety programowe lub budżety działalności, natomiast w celu kontroli wydatków – budżety tradycyjne. Jest to rozwiązanie racjonalne, ponieważ są wykorzystane zalety wszystkich budżetów⁴⁰.

Racjonalne zarządzanie finansami daje możliwość polepszenia efektywności funkcjonowania organizacji publicznych oraz obniżenia kosztów świadczenia usług. Zastąpienie finansowania nakładów przez finansowanie efektów realizacji celów społecznych zmusza organizację do szczegółowej kalkulacji i analizy kosztów poprzez tworzenie tzw. budżetów obywatelskich.

Reformy sektora publicznego na szczeblu regionów i kraju dokonywane w duchu NZP koncentrują się głównie na poprawie efektywności organizacji

⁴⁰ Ibidem, s. 51–55.

publicznych przez prywatyzację i kontraktowanie usług na zewnątrz. Instrumenty te mają zapewnić konkurencję między producentami usług publicznych. W modelu NZP konkurencja uważana jest za instrument nie tylko zwiększenia efektywności, ale także poprawy jakości usług publicznych oraz lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych. To założenie opiera się na analogii do konkurencji w sektorze prywatnym. Jednakże w sektorze publicznym występują inne niż w sektorze prywatnym uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i polityczne. W sektorze publicznym liczy się nie tylko efektywność, ale i sprawiedliwość, a pomiędzy nimi może pojawiać się sprzeczność. W sektorze publicznym odmienny jest również charakter rynków. Z reguły odpowiednie władze dokonują wyboru dostawców usług. Przy ocenie funkcjonowania NZP trzeba brać pod uwagę te różnice.

Oceniając prywatyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej, stwierdzono, że przyczyniła się ona do zwiększenia dochodów budżetu państwa, natomiast jako instrument poprawy efektywności ekonomicznej poszczególnych regionów okazała się zawodna. Ponieważ przedsiębiorstwa, po sprywatyzowaniu, z reguły podwyższały opłaty za usługi, nie przyniosło to korzyści konsumentom. Już wcześniejsze badania wykazały, że najważniejszym czynnikiem decydującym o efektywności przedsiębiorstwa jest istnienie konkurencji na rynku. W tych warunkach również przedsiębiorstwa publiczne są zdolne do efektywnego działania⁴¹.

Kontraktowanie usług na podstawie przetargów konkurencyjnych wymaga stworzenia rynków, na których oprócz przedsiębiorstw publicznych będą mogły działać firmy prywatne. Dopuszczenie do udziału w przetargach na wykonanie określonych usług większej liczby firm stwarza konkurencję między nimi. Dzięki temu następuje zwiększenie efektywności i poprawa jakości usług poprzez wdrażanie innowacji organizacyjnych i technicznych. Jednak w praktyce mogą występować różne nieprawidłowości, np. zaniżanie kosztów wykonania usług w celu wygrania przetargu. Wówczas możliwe do osiągnięcia korzystne efekty kontraktowania usług publicznych zmniejszają się. Ocenia się, że wprowadzenie konkurencji do usług publicznych powoduje obniżkę kosztów ich wytwarzania i świadczenia. W prostych usługach, takich jak oczyszczanie miasta, obniżka kosztów wynosi zazwyczaj 20%. W przypadku usług bardziej złożonych – usług społecznych – ocena nie jest tak jednoznaczna. W procesie ich świadczenia jest realizowana większa liczba celów, w związku z tym obniżka kosztów może być osiągnięta na skutek zmniejszenia liczby usług i pogorszenia ich jakości oraz obniżenia stopnia realizacji celów społecznych.

⁴¹ Ibidem, s. 60–66.

Tworzenie agencji zamówień publicznych nie znalazło tak szerokiego zastosowania jak kontraktowanie czy prywatyzacja usług publicznych. Ocena efektów tworzenia agencji również nie jest jednoznaczna. Według rządu brytyjskiego utworzenie agencji przyczyniło się do zwiększenia ich produktywności o około 3% rocznie, a także do większego nastawienia na poprawę jakości usług⁴². Wątpliwości budzą dwa powody: nie wiadomo, jak ten efekt obliczono oraz trudno jest określić, w jakim stopniu większe nastawienie na jakość usług faktycznie doprowadziło do jej poprawy. Ocena efektów makroekonomicznych NZP jest bardziej złożona niż ocena mikroekonomiczna ze względu na brak syntetycznych mierników oraz na skutek dużego opóźnienia efektów w stosunku do ponoszonych nakładów. I tak, NZP, oprócz korzystnych efektów, powoduje także skutki negatywne, m.in.:

- podział usług na skutek kontraktowania i podział niektórych instytucji publicznych na agencje sprawia, że cele jednostkowe są realizowane, ale nie prowadzi to do realizacji celu głównego,
- wprowadzenie rywalizacji o kontrakty na usługi między podmiotami ogranicza i eliminuje współpracę między nimi,
- na skutek prywatyzacji i zlecania wykonawstwa różnych usług na zewnątrz, sektor publiczny traci specjalistyczne kompetencje,
- następuje wzrost dysproporcji płacowych oraz zmniejszenie stabilizacji zatrudnienia.

Obecnie można powiedzieć, że NZP przynosi korzystne efekty jedynie w zakresie usług prostych, w których jakość można również łatwo ocenić⁴³. Natomiast w przypadku usług społecznych o złożonej strukturze, oprócz pozytywnych efektów ekonomicznych, może powodować niekorzystne skutki społeczne.

Obecne uwarunkowania zarządzania administracją publiczną wymagają poszukiwania optymalnych rozwiązań w jej funkcjonowaniu. Jest to konieczne w celu określenia nowych zasad i modeli zarządzania uznanych za innowacyjne. Powoduje to nieuchronność przekształcania istniejących możliwości każdej organizacji, w tym publicznej, w nowe idee i wprowadzanie ich do praktycznego zastosowania⁴⁴.

Pełna ocena wpływu NZP na realizację celów społecznych jest trudna do przeprowadzenia. Wymaga ona dalszych badań, na podstawie których będzie można nie tylko ocenić ten model zarządzania, ale i dostosować jego strukturę do możliwości i warunków sektora publicznego.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Kowalkowski, S. Kurinii (red.), *Public management 2014...*, s. 10.

Uwarunkowania wzrostu konkurencyjności i efektywności polskiej gospodarki

3.1. Konkurencyjność gospodarki polskiej na tle Unii Europejskiej

Postępująca globalizacja ujawniła nowe wyzwania, przed którymi stoi gospodarka Polski. Sprostanie rosnącym oczekiwaniom Polaków wymaga prowadzenia przemysłanej polityki rozwoju gwarantującej poprawę poziomu i jakości życia, wzmacniającej potencjał gospodarczy i możliwości jego wykorzystania. Przyjęcie nowoczesnej wizji rozwojowej i jej konsekwentna realizacja to węzłowy warunek postępu cywilizacyjnego Polski. Opracowana przez rząd RP *Strategia Rozwoju Kraju 2020* wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne, by wzmocnić procesy rozwojowe. Strategia wyznacza trzy obszary strategiczne: *Sprawne i efektywne państwo*, *Konkurencyjna gospodarka* i *Spójność społeczna i terytorialna*, w których koncentrować się będą główne działania oraz określa, jakie interwencje są niezbędne w perspektywie średniookresowej w celu przyspieszenia procesów rozwojowych¹. Realizację tej strategii w latach 2014–2020 ułatwią środki wspierające politykę spójności z Unią w kwocie 82,5 mld euro. Dzięki szerszej ofercie zwrotnych instrumentów finansowych (m.in. pożyczek, poręczeń) więcej będzie wspartych projektów realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Nadal finansowane będą inwestycje związane z ochroną środowiska i energetyką, także projekty m.in. z dziedziny kultury, zatrudnienia, edukacji czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu². Fundusze zostaną zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski. Wskazuje się w nich takie cele, jak:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju,
- podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

¹ http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020 (dostęp: 25.09.2014).

² http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020 (dostęp: 23.09.2014).

Inwestowanie ponad 82,5 mld euro z UE (wraz z udziałem własnym będzie to znacznie więcej) wymaga bardzo precyzyjnych wyborów priorytetów i celów zgodnych z celami poprawy konkurencyjności oraz spójności i zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami. W niniejszym rozdziale podjęto próbę wskazania głównych przyczyn niskiej pozycji polskiej gospodarki (a także polskich regionów/województw) na tle Unii Europejskiej w rankingu konkurencyjności RCI 2013³. Przyjęto założenie, że istnieje możliwość poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich województw (regionów) w Unii przez zwiększenie nakładów na B+R i pogłębienie współpracy jednostek badawczo-rozwojowych z przemysłem oraz transferem nowej wiedzy do gospodarki. Z wielu powodów w ostatnich dziesięcioleciach budżet państwa polskiego przeznacza jedynie do 0,7% PKB na B+R. Istnieje nawet pogląd, że państwo nie powinno przeznaczać więcej pieniędzy na B+R, ponieważ będą to wydatki nieefektywne. Nasila się przez to problem coraz niższego poziomu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Przyczyna tkwi m.in. w wieloletnich zaniedbaniach ze strony państwa, samorządów lokalnych i przedsiębiorstw. Od wielu lat instytucje państwa, jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwa nie są skłonne do inwestowania w B+R. Podobne problemy mają państwa, które wstąpiły do Unii po 2004 r.

Zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej pomiaru konkurencyjności gospodarek dokonuje się poprzez pryzmat wskaźników:

- RCI (*Regional Competitiveness Index*) – na poziomie regionów NUTS2 oraz
- CCI (*Country Competitiveness Index*) – na poziomie państwa.

Metodyka pomiaru opiera się na analizie determinantów konkurencyjności w trzech obszarach/grupach (rys. 2):

- czynników podstawowych (*Basic Group*),
- czynników zwiększających efektywność (*Efficiency Group*),
- czynników innowacyjności i rozwoju (*Innovation Group*).

Obszar podstawowy obejmuje czynniki, które koncentrują się wokół pięciu tzw. filarów konkurencyjności, którymi są:

- jakość instytucji,
- stabilność makroekonomiczna,
- infrastruktura,
- zdrowie,
- edukacja podstawowa.

W obszarze efektywności znajdują się następujące grupy czynników:

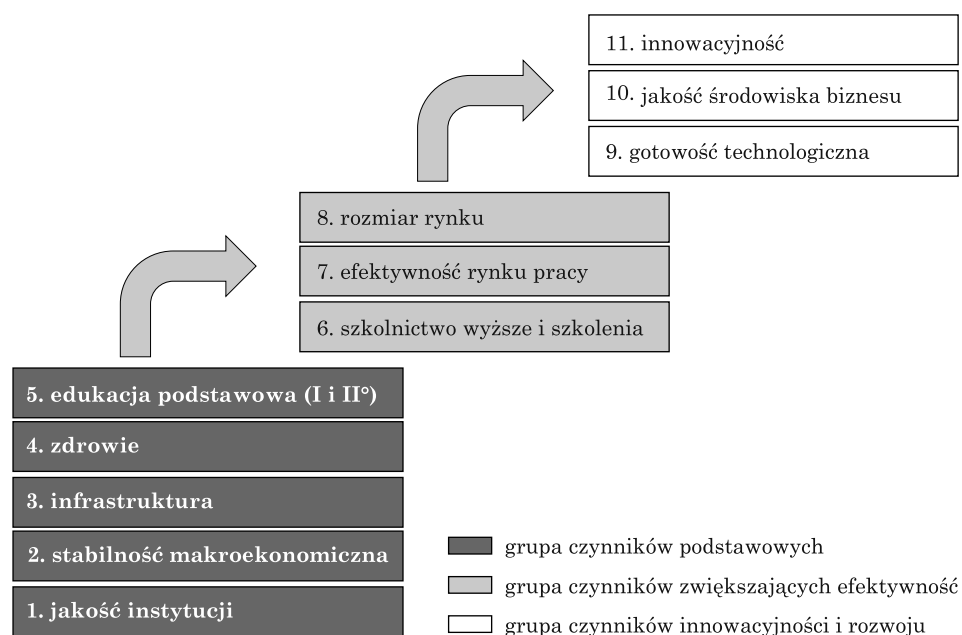
- wykształcenie wyższe i doskonalenie zawodowe,

³ P. Annoni, L. Dijkstra, *UE Regional Competitiveness Index RCI 2013*, JRC Scientific and Policy Report, 2013.

- efektywność rynku pracy,
- rozmiar rynku.

Na grupę czynników decydujących o innowacyjności i rozwoju składają się następujące komponenty:

- gotowość technologiczna,
- jakość środowiska biznesowego,
- innowacyjność.



Rys. 2. Obszary i filary wyznaczające konkurencyjność według *Regional Competitiveness Index* (RCI)

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Annoni, L. Dijkstra, *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*, Joint Research Centre of the European Commission, Luxembourg 2013

RCI składa się z analizy 73 wskaźników rozpatrywanych w ramach trzech etapów. Pierwszy etap obejmuje obliczanie wyniku dla każdego wymiaru RCI jako zwykłą średnią arytmetyczną, przekształconą i znormalizowaną w celu otrzymania wskaźników poddanych analizie czynnikowej PCA. Drugi etap obejmuje obliczenie wyników dla trzech grup RCI – podstawowej, efektywności i innowacji. Ostatnim krokiem jest obliczenie RCI, który jest wynikiem średniej ważonej, składającej się z trzech wyników częściowych. Wagi dla poszczególnych filarów zależą od poziomu rozwoju regionu. Wskaźniki użyte w indeksie możemy podzielić na trzy grupy. Pierwszą grupę stanowią czynniki podstawowe, do których zaliczane są następujące

filary konkurencyjności: instytucje, stabilizacja makroekonomiczna, infrastruktura, zdrowie oraz jakość kształcenia na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym. Druga grupa, określa jako czynniki efektywności, obejmuje: szkolnictwo wyższe wraz z kształceniem ustawicznym, efektywność rynku pracy oraz wielkość rynku. Do trzeciej grupy określanej jako czynniki innowacyjności zaliczono: zaawansowanie technologiczne, poziom rozwoju biznesu oraz innowacje. Na podstawie tej metodyki opracowano ranking konkurencyjności, z którego wynika, że Polska jest na 19 miejscu w UE z wynikiem -0,558 (tabela 11). Na czołowych miejscach są Luksemburg i Holandia z wartością CCI od 0,971 do 0,945. Należy pokreślić, że najsilniejsze gospodarki Unii mają wynik nieco słabszy, np. Niemcy znajdujący się w rankingu na 4 miejscu uzyskały wynik 0,598. Podobne wyniki uzyskiwały takie państwa, jak: Anglia, Szwecja, Dania i Finlandia. Najniżej sklasyfikowano Rumunię, Bułgarię i Grecję (wartość wskaźnika poniżej 1).

Tabela 11

Ranking konkurencyjności państw według CCI/RCI (2013 r.)

Państwo	Wartość CCI	Miejsce w rankingu CCI
1	2	3
Luksemburg	0,971	1
Holandia	0,945	2
Belgia	0,631	3
Niemcy	0,598	4
Szwecja	0,594	5
Anglia	0,584	6
Dania	0,579	7
Finlandia	0,575	8
Austria	0,237	9
Francja	0,154	10
Irlandia	-0,023	11
Słowenia	-0,057	12
Estonia	-0,182	13
Czechy	-0,235	14
Hiszpania	-0,281	15
Cypr	-0,285	16
Portugalia	-0,387	17
Włochy	-0,389	18
Polska	-0,558	19
Węgry	-0,564	20
Malta	-0,569	21
Słowacja	-0,592	22
Chorwacja	-0,773	23

cd. tabeli 11

1	2	3
Litwa	-0,820	24
Łotwa	-0,840	25
Grecja	-0,938	26
Bułgaria	-1,171	27
Rumunia	-1,228	28

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Annoni, L. Dijkstra, *EU Regional Competitiveness...*, s. 135

Niska pozycja Polski w rankingu CCI 2013 ma wpływ na pozycję regionów w rankingu NUTS2 (można to skomentować inaczej, niskie pozycje województw w rankingu NUTS2 wpływają na odległą pozycję Polski w rankingu CCI). Zaobserwowano występowanie istotnych różnic w poziomach efektywności ekonomicznej między regionami polskimi i UE, co zobrazowano w tabeli 12⁴. Wynika z niej, że jedynie województwo mazowieckie mieści się w środku rankingu konkurencyjności NUTS2. Pozostałe 15 województw (regionów) uzyskuje wyniki znacznie poniżej średniej. W najgorszej sytuacji według rankingu RCI z 2013 r. znajduje się województwo warmińsko-mazurskie, zajmując 230 miejsce na 262 regiony Unii.

Tabela 12

Ranking polskich województw według RCI 2013

Województwo	Wartość wskaźnika RCI	Miejsce w rankingu RCI	% regionów w UE z niższą wartością RCI
Mazowieckie	-0,18	147	44,0%
Śląskie	-0,41	175	33,3%
Małopolskie	-0,47	184	29,8%
Dolnośląskie	-0,54	190	27,5%
Pomorskie	-0,58	194	26,0%
Opolskie	-0,58	196	25,2%
Łódzkie	-0,58	197	24,9%
Lubelskie	-0,67	204	22,2%
Lubuskie	-0,70	206	21,4%
Zachodniopomorskie	-0,71	207	21,0%
Wielkopolskie	-0,73	209	20,3%
Podlaskie	-0,73	211	19,5%
Świętokrzyskie	-0,73	212	19,1%
Podkarpackie	-0,74	214	18,3%
Kujawsko-pomorskie	-0,74	215	18,0%
Warmińsko-mazurskie	-0,87	230	12,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Annoni, L. Dijkstra, *EU Regional Competitiveness...*, s. 128–131

⁴ P. Merlo, Raport cząstkowy nr 1/2014, *Analiza pozycji konkurencyjnej polskich województw w rankingu Regional/Country Competitiveness Index – RCI/CCI*, s. 5.

Niekorzystna pozycja Polski w rankingu CCI 2013 oraz polskich regionów w rankingu NUTS2 2013 wynika m.in. z niskiego poziomu PKB *per capita*. Z tabeli 13 wynika, że w latach 2000–2013 PKB *per capita* w Polsce wzrósł o 89,7% (z 4900 do 10 100 euro), jest to jednak najniższa wartość wśród analizowanych państw⁵. Mimo szybko rozwijającej się gospodarki polskiej w ostatnim dwunastoleciu, Polacy nadal mają prawie dwukrotnie mniejszy dostęp do dóbr ekonomicznych w porównaniu np. do Greków. Niemcy uzyskują ponad 3,3 razy większy dochód, a Szwedzi około 4,3 razy większy dochód narodowy na jednego mieszkańca niż Polacy.

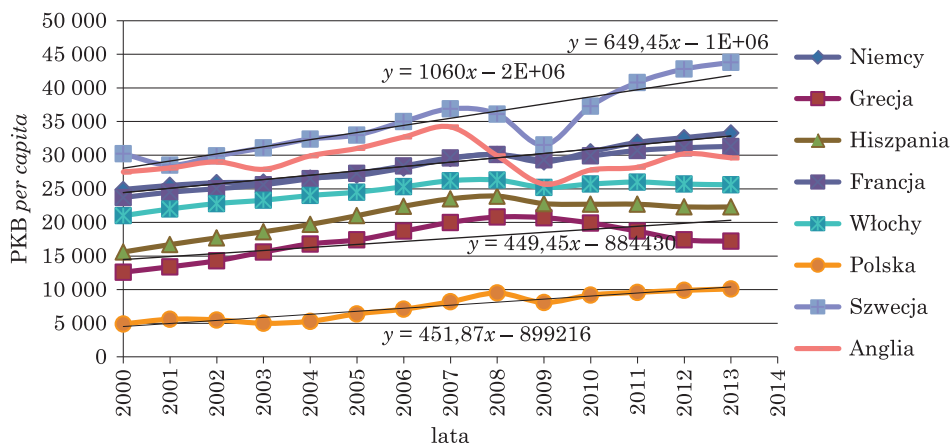
Tabela 13
PKB *per capita* wybranych państw Unii Europejskiej (euro – w cenach rynkowych)

Państwo Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Niemcy	24 900	25 500	25 900	26 000	26 600	27 000	28 100	29 500	30 100	29 000	30 500	31 900	32 600	33 300
Grecja	12 600	13 400	14 300	15 600	16 800	17 400	18 700	20 000	20 800	20 700	19 900	18 700	17 400	17 200
Hiszpania	15 600	16 700	17 700	18 600	19 700	21 000	22 400	23 500	23 900	22 800	22 700	22 700	22 300	22 300
Francja	23 700	24 500	25 000	25 600	26 500	27 300	28 400	29 600	30 100	29 300	29 900	30 700	31 100	31 300
Włochy	21 000	22 000	22 800	23 300	24 000	24 500	25 300	26 200	26 300	25 200	25 700	26 000	25 700	25 600
Polska	4 900	5 600	5 500	5 000	5 300	6 400	7 100	8 200	9 500	8 100	9 200	9 600	9 900	10 100
Szwecja	30 200	28 500	29 900	31 100	32 400	33 000	35 000	36 900	36 100	31 500	37 300	40 800	42 800	43 800

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitView-TableAction.do> (dostęp: 7.01.2016)

Dla Polski i wybranej grupy państw (według tabeli 13) wyznaczono linię trendu na podstawie równań regresji liniowych. Z obserwacji wynika, że trend rozwoju gospodarczego Polski jest gorszy niż pozostałej grupy państw (dla Polski $y = 451,87x - 899\,216$, a np. dla Szwecji $y = 1060x - 2E+06$, a dla Niemiec $= 649,45x - 1E+06$ – rys. 3). Na tej podstawie można stwierdzić, że w badanym okresie polska gospodarka rozwijała się wolniej niż wybrane państwa Unii, czyli że w stosunku do tych państw pojawia się zjawisko dywergencji.

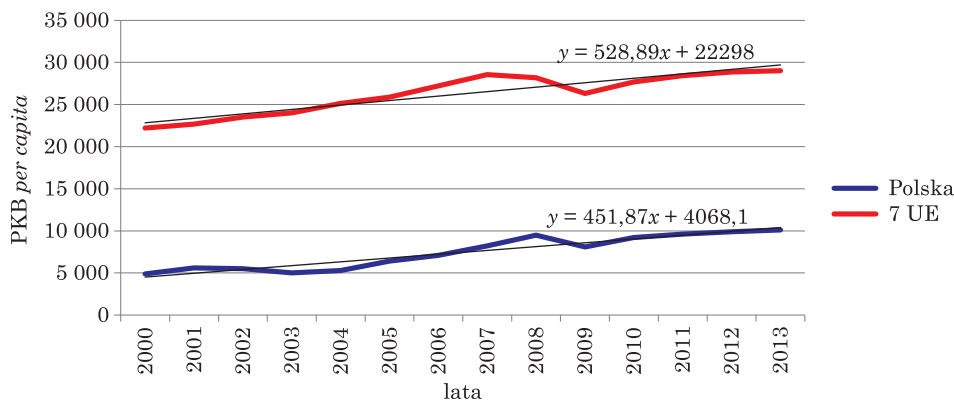
⁵ Jest to oprócz Szwecji (197,5%) najwyższy przyrost z badanej grupy państw UE (np. w Niemczech przyrost wyniósł 182,4%, we Francji 182,6%, a we Włoszech 152,4%). Najmniejszy przyrost PKB *per capita* zanotowano w Grecji – około 135,5%.



Rys. 3. Trendy wzrostu PKB *per capita* dla Polski i ośmiu wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2000–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, patrz tabela 13 w niniejszym rozdziale pracy

Należy podkreślić, że trend wzrostu badanych państw UE był zakłócony światowym kryzysem finansowym wywołanym w 2008 r. Mimo to, trend wzrostu wybranej grupy państw wskazuje na szybszy ich wzrost gospodarczy niż Polski (rys. 4). To również stawia pod znakiem zapytania możliwą konwergencję Polski z UE, tym bardziej że w 2010 r. pozostałe kraje Unii zanotowały większy wzrost gospodarczy niż Polska⁶.



Rys. 4. Trendy wzrostu PKB *per capita* dla Polski i siedmiu wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2000–2013 (UE jest średnią arytmetyczną PKB *per capita* wybranych państw)

Źródło: jw.

⁶ Badania Próchniaka i Rapackiego, obejmujące lata 1990–2005, wskazują, że „27 państw postsocjalistycznych w bardzo słabym stopniu zachowuje się zgodnie z hipotezą konwergencji”, zob. M. Próchniak, R. Rapacki, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, *Ekonomista* 2010, nr 4, s. 523–546.

W tabeli 14 zawarto dane dotyczące PKB *per capita* uzyskane przez regiony (województwa) w Polsce w latach 2000–2011. Korzystna obserwacja to taka, że PKB *per capita* wzrósł w badanym okresie w większości województw prawie dwukrotnie (np. dolnośląskie, łódzkie i śląskie). W pozostałych wzrost jest istotny, a najmniejszy w województwie warmińsko-mazurskim i opolskim. I tak PKB *per capita* jest w przedziale 6,5–10,9 tys. euro, czyli jest niższy odpowiednio od 3,5 do 7,9 razy niż najwyżej notowane regiony w Unii.

Tabela 14

PKB *per capita* regionów NUTS2 w latach 2000–2011 (w euro)

Województwo Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dolnośląskie	5,000	5,600	5,600	5,100	5,400	6,600	7,600	8,800	10,200	8,800	10,300	10,900
Kujawsko-pomorskie	4,400	5,100	5,000	4,500	4,800	5,600	6,200	7,100	8,200	6,900	7,700	7,900
Lubelskie	3,400	4,000	3,900	3,600	3,700	4,400	4,800	5,500	6,600	5,500	6,200	6,500
Lubuskie	4,300	4,900	4,800	4,300	4,700	5,800	6,300	7,200	8,200	6,900	7,800	8,000
Łódzkie	4,300	5,000	5,000	4,600	4,900	5,900	6,600	7,500	8,800	7,500	8,500	8,900
Małopolskie	4,200	4,700	4,700	4,300	4,600	5,500	6,200	7,000	8,200	7,000	7,800	8,300
Mazowieckie	7,400	8,700	8,500	7,800	8,200	10,100	11,400	13,000	15,100	13,100	15,000	15,700
Opolskie	4,000	4,400	4,400	4,000	4,600	5,300	5,700	6,700	8,000	6,800	7,500	7,700
Podkarpackie	3,400	3,900	3,900	3,600	3,700	4,500	4,900	5,500	6,600	5,600	6,200	6,500
Podlaskie	3,600	4,300	4,200	3,800	4,000	4,800	5,200	6,000	6,900	6,000	6,700	6,900
Pomorskie	4,800	5,500	5,500	5,000	5,200	6,300	7,000	8,000	9,000	7,900	8,800	9,200
Śląskie	5,200	6,000	6,000	5,500	6,000	6,900	7,600	8,700	10,300	8,800	9,900	10,400
Świętokrzyskie	3,700	4,200	4,200	3,900	4,100	4,800	5,400	6,300	7,600	6,300	7,000	7,200
Warmińsko-mazurskie	3,800	4,200	4,200	3,900	4,100	4,900	5,400	6,100	7,000	6,000	6,700	6,900
Wielkopolskie	5,200	5,900	5,700	5,300	5,700	6,900	7,500	8,500	9,900	8,700	9,600	10,000
Zachodniopomorskie	4,900	5,500	5,300	4,700	4,900	5,900	6,400	7,300	8,600	7,100	7,900	8,100

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.09.2014)

W tabeli 15 ujęto 25 najwyżej sklasyfikowanych w rankingu NUTS2 w 2013 r. regionów UE. Można zauważyć, że czołowe pozycje niekoniecznie pokrywają się z uzyskanym wskaźnikiem PKB *per capita*. Jednak to, co jest charakterystyczne, to wysoki wskaźnik poziomu gospodarowania zasobami. W 2011 r. mieści się w przedziale 23–86 tys. PKB *per capita*. Nie odnotowano również tak silnego trendu wzrostowego, jak w Polsce.

Tabela 15

**PKB *per capita* najwyżżej sklasyfikowanych regionów NUTS2
w latach 2000–2011 (w tys. euro)**

Region	Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Utrecht		32,5	35	35,5	35,6	36,3	37,5	38,8	40,9	41,6	41,9	41,8	42,3
London area		39,1	39,5	40,3	39,2	41,6	43,8	45,4	48,4	43,2	36,9	39,6	40,5
Inner London		75,4	76,6	77,4	75	80,8	86,8	90,6	98,4	90	77,6	83,3	86
Outer London		27,3	26,6	27,1	25,8	27,4	28	28,8	30,6	26,5	21,9	23,7	24,1
Bedfordshire and Hertfordshire		31,1	31,8	33	31,3	32,8	34,7	35,1	36,1	32,1	27,3	28,7	28,7
Essex		22,5	23,1	23,8	24,8	25,6	25,7	27,2	28,5	24	20,8	22,8	23
Berkshire and Oxfordshire		38,8	38,8	41,4	40,1	41,7	43	43,9	45,5	39,1	34	36,9	38,4
Region of Stockholm		42	38,8	40,8	42,3	44,6	45,9	47,7	50,5	49,3	44,8	50,7	56,2
East and West Sussex		30,4	31	31,9	30,3	31,2	31,6	34,1	35,1	30,5	26,5	29	28,7
Region of Amsterdam		24,4	25,8	27,2	28	28,7	29,7	31,5	33,2	33,6	32,1	33,1	33,3
Flevoland		18,8	20,2	20,6	21,7	22,1	22,9	25,1	26,9	26,7	24,9	25,8	26,1
Noord-Holland		30	31,4	33,7	34,3	35,3	36,6	37,8	39,5	40,4	39,3	40,4	40,5
Frankfurt		36	37,3	37,2	38	38,5	38,8	40	41,5	41,8	39,6	40,5	42
Region of Paris		37,1	38	39,2	40,1	40,9	42,3	43,6	46,2	49,2	47,5	49,7	51,2
Copenhagen		39,2	40,1	40,4	41,7	43,8	46,7	47,7	49,4	50,5	48,6	52,7	52,5
Zuid-Holland		26,6	28,3	29,1	29,8	30,6	32,2	33,6	35,8	36,5	34,7	35,1	35,4
Noord-Brabant		26,6	28	28,6	29,1	30	31,3	33	34,6	35,7	34,5	35,7	36,4
Hamburg		44,7	46,9	47,5	47,3	48,4	49,1	49,7	50,9	52,2	49,8	51,7	52,5
Luxembourg		50,3	51,1	53,7	57,1	59,9	65	71,7	78	76,4	71,4	77,4	80,3
Bruxelles		32,6	33,8	34,7	35,3	37,1	38,6	39,9	41,3	42,4	41,8	43,8	43,6
BrusselsGewest		50	51,4	53	53,4	55,3	57,3	58,4	60,1	60,6	59,8	61,2	62
Vlaams-Brabant		25,3	26,6	26,6	27,5	29,2	30,2	31,8	33,4	33,9	33,9	34,5	35,5
BrabantWallon		22,6	23,5	24,5	24,9	26,9	28,2	29,5	30,4	32,8	31,9	35,8	33,2
Oberbayern		35,6	36,5	37	36,9	37,6	38,1	39,3	41,2	40,6	39,9	41,7	43,7
Gelderland		22,2	23,7	24,3	24,8	25,2	26	27,7	29,4	30,3	29,6	29,7	30,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.09.2014)

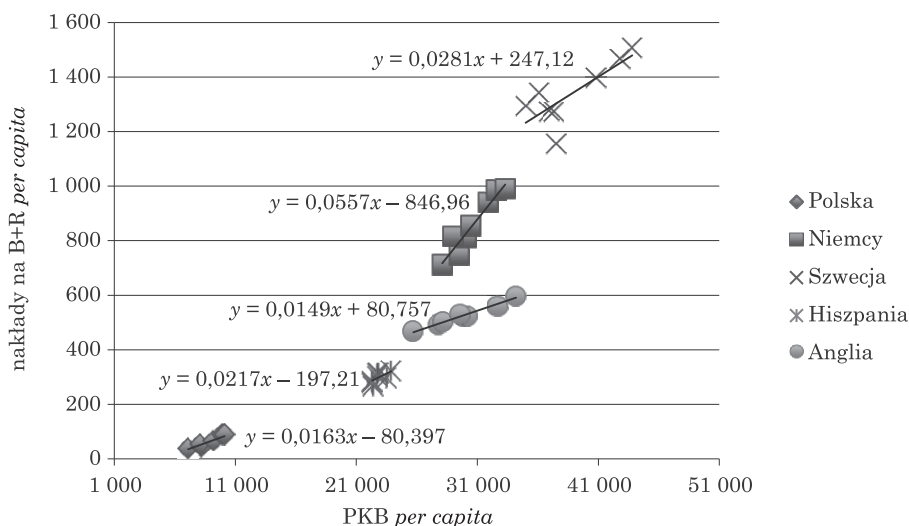
Analiza danych statystycznych przedstawionych w tabelach 13, 14 i 15 oraz wyniki rankingu zaprezentowane w tabelach 14 i 15 pozwalają na stwierdzenie, że polska gospodarka wymaga znacznie większego tempa wzrostu i rozwoju gospodarczego niż uzyskiwane w ostatnich latach w celu osiągnięcia wskaźników makroekonomicznych porównywalnych z najlepiej rozwiniętymi państwami Unii. Zwiększenie tempa jest możliwe przynajmniej z czterech przyczyn:

- znaczące kapitały pozyskiwane z budżetu UE,
- potencjał naukowy tkwiący w JBR,
- społeczeństwo chłonne innowacyjnych produktów i usług,
- mobilizujące impulsy rozwoju płynące z krajów najwyżżej rozwiniętych.

Istnieją jednak pewne zagrożenia wzrostu i rozwoju gospodarczego Polski. Wynikają one przede wszystkim z braku nakładów na B+R. Zaniedbania w tym zakresie są wielowiekowe, stąd brakuje „polskiej kultury innowacyjnej”, a statystyka ostatnich lat wskazuje, że nadal podstawowy czynnik wzrostu i rozwoju gospodarczego, czyli innowacyjny rozwój wynikający z dostarczania przez naukę nowoczesnych technologii, jest marginalizowany.

3.2. Wiedza (B+R) jako czynnik wzrostu gospodarczego

Analiza wzrostu PKB *per capita* i nakładów na B+R *per capita* wskazuje, że w wybranych krajach istnieje silna zależność między nakładami na B+R ze wzrostem PKB *per capita*. Od wielu lat Szwecja inwestowała w B+R najwięcej w Unii i ma najkorzystniejszą pozycję w PKB *per capita* (rys. 5). Równania regresji liniowej również uprawdopodobniają hipotezę, że wzrost PKB *per capita* jest zależny od nakładów na B+R, np. dla Szwecji wzrost gospodarczy $y = 0,0281x + 247,12$, dla Polski według równania regresji $y = 0,0163x - 80,397$, dla Niemiec $y = 0,0557x - 846,96$. Hiszpania wykazała trend związku i wzrostu według $y = 0,0217x - 197,21$. W Anglii trendy wzrostu nakładów na B+R z PKB *per capita* kształtowały się zgodnie z równaniem regresji $y = 0,0149x + 80,757$.



Rys. 5. Stochastyczny związek nakładów na B+R z PKB *per capita* w latach 2006–2013
 Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.08.2016)

Silny związek nakładów na B+R *per capita* z PKB *per capita* potwierdzają bliskie jedności współczynniki korelacji Pearsona wynoszące dla Polski – 0,899, Niemiec – 0,961, Anglii – 0,987 i dla Szwecji – 0,953 (tabela 16). Nieco niższy związek nakładów na B+R z PKB *per capita* zanotowano w przypadku Hiszpanii i Francji (r-Pearson po około 0,8). Najniższy związek uzyskano dla Grecji i Włoch. Na tej podstawie można stwierdzić, że przyjęty model o istotnym związku nakładów na B+R ze wzrostem gospodarczym jest zweryfikowany pozytywnie⁷. Jednocześnie należy odnotować, że państwa o wysokim poziomie PKB *per capita* przeznaczają na B+R największe kwoty, np. Szwecja w 2015 r. prawie 1500 euro, Niemcy około 1000 euro *per capita*.

Tabela 16

Nakłady na B+R *per capita* (w euro) oraz współczynnik korelacji Pearsona (PKB i nakłady na B+R *per capita*) w latach 2006–2015

Państwo Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	r-Pearson
Polska	39,6	46,3	57,6	55	68,6	74,5	90,1	90,3	101,6	113,6	0,899
Niemcy	713	746,9	809,2	817,2	855,9	942	984,8	990,1	1 045,6	1 073,8	0,961
Włochy	289,9	313,1	323,8	325,6	331,6	333,7	345,2	351,6	366,7	360,1	0,118
Hiszpania	268,5	297,9	321,9	315,4	313,8	303,9	286	278,5	275,6	283,6	0,662
Grecja	111,1	121,6	144,8	133,9	121,6	125,1	120,7	133,2	136,2	155,1	0,378
Anglia	561,5	598,1	523	467,9	491,6	500,6	524,5	532	589,9	676,3	0,987
Szwecja	1 295,5	1 273,7	1 341	1 154,1	1 270,8	1 397,4	1 464,9	1 507,6	1 411,3	1 495,9	0,953
Francja	599,5	617,5	641,6	665,7	672,3	694,3	712,6	723,8	727,3	732,4	0,894

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.08.2016)

Analiza zależności wydatków na B+R *per capita* i PKB *per capita* 25 najwyżej sklasyfikowanych regionów NUTS2 w RCI 2013 wyznaczono współczynniki korelacji. Dane dotyczące czołowych okręgów w Unii analizowano za lata 2000–2012. Informacje o wartościach współczynników korelacji i wartościach statystyk testowych zawarto w tabeli 17. Wynika z niej, że na 25 najwyżej sklasyfikowanych regionów w rankingu w 20 przypadkach stwierdzono istotną i silną korelację. Tylko pięć z nich uzyskało korelację statystycznie nieistotną przy liczbie stopni swobody = 0,05.

⁷ Nie można tego modelu potwierdzić w przypadku Grecji ($R^2 = 0,59$), gdzie kryzys finansów publicznych spowodował restrykcje wydatków, m.in. na badania i rozwój (w 2010 r. nakłady wyniosły tyle samo, co w 2000 r., brak danych za 2011 r.), z jednoczesnym obniżeniem się PKB *per capita* od 2009 r.

Tabela 17

**Współczynnik korelacji r-Pearsona dla 25 najwyższej sklasyfikowanych regionów
NUTS2 w RCI 2013**

Region NUTS2	Współczynnik korelacji r-Pearsona	Korelacja istotna lub nie
Utrecht	0,893872	KI
London area	0,751691	KI
Inner London	0,820873	KI
Outer London	0,766889	KI
Bedfordshire and Hertfordshire	0,558665	KI
Essex	0,73764	KI
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire	0,2798	KN
Region of Stockholm	0,791687	KI
Surrey, East and West Sussex	-0,22869	KN
Region of Amsterdam (Flevoland and Noord-Holland)	-0,14628	KN
Flevoland	-0,30859	KN
Noord-Holland	0,780442	KI
Region of Frankfurt (Darmstadt)	0,881437	KI
Region of Paris (Île de France)	0,931052	KI
Region of Copenhagen (Hovedstaden)	0,97611	KI
Zuid-Holland	0,919286	KI
Noord-Brabant	0,095076	KN
Hamburg	0,905299	KI
Luxembourg	0,941296	KI
Rég. Bruxelles	0,957635	KI
Brussels Gewest	0,889996	KI
Prov. Vlaams-Brabant	0,940812	KI
Prov. Brabant Wallon	0,928932	KI
Oberbayern	0,786065	KI
Gelderland	0,57844	KI

$\alpha = 0,05$ i $\alpha = 0,01$ oznaczają badanie istotności odpowiednio na poziomie 0,05 i 0,01; dla poziomu 0,05 wartość z tablicy rozkładu współczynnika korelacji r-Pearsona przy liczbie stopni swobody df wynoszącej $N - 2$, czyli 23 = 0,4227

KI – korelacja istotna

KN – korelacja nieistotna

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.08.2016) oraz P. Annoni, L. Dijkstra, *EU Regional Competitiveness...*, s. 128–131

Analizując związek wydatków B+R i PKB *per capita* polskich regionów NUTS2 w RCI 2013 wyznaczono współczynniki korelacji i przetestowano ich istotność. Dane analizowano za lata 2000–2012. Informacje o wartościach współczynników korelacji i wartościach statystyk testowych zawarto w tabeli 18. Wynika z niej, że stwierdzono istotną i silną korelację.

Tabela 18

Współczynnik korelacji r-Pearsona PKB *per capita* z nakładami B+R *per capita* dla polskich regionów NUTS2 w RCI 2013

Region/województwa NUTS2	Współczynnik korelacji r-Pearsona	Korelacja istotna lub nie
Dolnośląskie	0,9166	KI
Kujawsko-pomorskie	0,515499	KI
Lubelskie	0,935588	KI
Lubuskie	0,51209	KI
Łódzkie	0,952434	KI
Małopolskie	0,981303	KI
Mazowieckie	0,949938	KI
Opolskie	0,627249	KI
Podkarpackie	0,737208	KI
Podlaskie	0,743494	KI
Pomorskie	0,953704	KI
Śląskie	0,911615	KI
Świętokrzyskie	0,843838	KI
Warmińsko-mazurskie	0,814241	KI
Wielkopolskie	0,95704	KI
Zachodniopomorskie	0,900358	KI

$\alpha = 0,05$ i $\alpha = 0,01$ oznaczają badanie istotności odpowiednio na poziomie 0,05 i 0,01; dla poziomu 0,05 wartość z tablicy rozkładu współczynnika korelacji r-Pearsona przy liczbie stopni swobody df wynoszącej $N - 2$, czyli $14 = 0,4973$

KI – korelacja istotna

Źródło: jw.

Do weryfikacji hipotezy o istotności współczynników korelacji PKB *per capita* i nakładów na B+R *per capita* użyto standardowego testu t-Studenta przy poziomie istotności $\alpha = 0,05$ i $\alpha = 0,01$. Weryfikacja testem potwierdziła (była wysoce zbieżna) z weryfikacją współczynnika korelacji tablicą rozkładu współczynnika korelacji. Tym samym teza o silnym związku nakładów na B+R *per capita* i wzrostu PKB *per capita* została uprawdopodobniona.

3.3. Efektywność inwestycji publicznych w innowacyjności i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstw

Państwa o niskich kosztach wytwarzania konkurują na rynkach międzynarodowych głównie niskimi kosztami produkcji. Niskie koszty wytwarzania nie gwarantują jednak w dłuższym okresie przewagi konkurencyjnej, ponieważ znajdują się inni skłonni wytwarzać jeszcze taniej. Dlatego alternatywnym i bezpieczniejszym sposobem konkurowania jest oferowanie produktów, które cechują się unikatowością pod względem użyteczności czy jakości⁸. Stąd tak istotne znaczenie mają przemysły wiodące, charakteryzujące się wysokim udziałem B+R w przychodach ze sprzedaży. System monitorowania innowacyjności państw, wraz z listą wskaźników składających się na sumaryczny indeks innowacji (SII), pozwala na ocenę wskaźnikową osiągnięć państw Unii. W ramach wydawanego corocznie pod egidą Komisji Europejskiej rankingu *Innovation Union Scoreboard* wartość SII została dla Polski wyliczona na 0,3, co sytuowało ją na 4 miejscu od końca (przed Bułgarią, Litwą i Rumunią) wśród państw UE⁹.

Pozycja Polski wskazuje na istnienie znaczącej luki technologicznej. Jej podstawowym przejawem jest duża różnica w sferze intensywności działalności badawczo-rozwojowej. W sferze B+R (wydatki przedsiębiorstw) i elementach od niej zależnych (wnioski patentowe, dochody z patentów i licencji) wartości większości wskaźników sytuowały się nisko – w przedziale 10%–20% średniej UE. Polska z wartością GERD na poziomie 0,77% PKB plasuje się w połowie stawki. Dla państw charakteryzujących się dużą luką technologiczną symptomatyczna jest struktura nakładów B+R. O ile w krajach wiodących pod względem technologicznym większość tych nakładów ponoszą przedsiębiorstwa (BERD – *business expenditures on research and development*), o tyle w krajach słabiej rozwiniętych brak skłonności przedsiębiorstw do angażowania się w B+R w przeważającej mierze rekompensują nakłady publiczne (szkolnictwo wyższe – HERD bądź rządowe – GovERD). Nakłady B+R polskich przedsiębiorstw w relacji do PKB stanowią 18% średniej UE, pozostałe pochodzą ze środków publicznych. Jak zauważa J. Hausner, im lepiej jest rozwinięty system innowacyjny w danym kraju, tym niższy jest udział publicznych wydatków. Twierdzi on także, że bardziej efektywny w komercjalizacji wyników badań jest sektor przedsiębiorstw, ponieważ motywacja przedsiębiorcza jest kluczowa dla gospodarczego wykorzystania rezultatów nauki. Zróznicowanie liczby patentów w krajach UE w ponad 90% może być wyjaśnione zróznicowaniem BERD, a w mniejszym

⁸ J. Hausner (red.), Raport *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Kraków 2013, s. 93.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014> (dostęp: 20.08.2014).

stopniu zależy od publicznych nakładów B+R. Powstaje jednak pytanie: Jeśli od wielu lat polskie przedsiębiorstwa nie są skłonne, z różnych powodów, do inwestowania w B+R, to kto ma to zrobić (lub jak)?

Postawiono hipotezę, że istnieje możliwość poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich województw (regionów) w UE przez zwiększenie nakładów na B+R i pogłębienie współpracy jednostek badawczo-rozwojowych z przemysłem oraz transferem nowej wiedzy do gospodarki. Weryfikację hipotezy przeprowadzono na podstawie wyników badań wtórnych pozyskanych z Eurostatu, World Bank, GUS-u oraz EU Regional Competitiveness Index RCI 2013. Do weryfikacji hipotezy wykorzystano także część badań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Ponadto przeprowadzono badania terenowe polegające na skierowaniu 480 ankiet do przedsiębiorstw będących beneficjentami programów UE w 16 RPO, Oś – Przedsiębiorczość. Pozyskane dane opracowano metodami statystycznymi i ekonometrycznymi.

Na ich podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje służące poprawie efektywności wykorzystania środków publicznych w latach 2014–2020. Wskazano na korzyści wynikające ze współpracy nauki z gospodarką, w tym także na korzyści współpracy nauki z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR). Korzyści dla nauki wynikają z dofinansowania badań oraz ułatwień w dostępie do danych przez badaczy (powoływanie się na zadanie zlecone przez MIR znacząco usprawniało proces pozyskiwania danych). Korzyści dla MIR wynikają z szerokiego zasięgu badań, szczegółowych analiz zawartych w raportach i konkretnych wnioskach umieszczonych w szczegółowych raportach i prezentacjach. Z wielokrotnie efekty współpracy nauki z MIR przynoszą korzyści pośrednie także dla społeczeństwa, ponieważ efektywniejsze kierowanie środkami publicznymi w obszary gospodarki pozwalające na zwiększenie konkurencyjności regionów prowadzi także do poprawy dobrobytu Polski.

Przeprowadzone badania ankietowe pozwoliły na przybliżoną ocenę efektywności inwestycji publicznych (unijnych) w ramach 16 RPO, Oś – Przedsiębiorczość. Badano następujące efekty bezpośrednie w przedsiębiorstwach:

- nowe produkty lub usługi,
- wzrost eksportu,
- wzrost rentowności,
- oraz efekty pośrednie dla gospodarki typu:
 - wzrost zatrudnienia,
 - korzyści dla środowiska,
 - dalsza współpraca z JBR,
 - impuls do dalszych innowacyjnych inwestycji.

Badania wykazały, że inwestycje przynoszą następujące efekty pośrednie dla przedsiębiorstw (tabela 19):

- nowe produkty lub usługi; wartość średnia arytmetyczna wyniosła 9,42, a odchylenie standardowe = 11,2, najczęściej występująca liczba produktów lub usług (dominanta) = 1;
- wzrost eksportu; średnia arytmetyczna wyniosła 22,06% przy średnim odchyleniu standardowym = 30,69. Świadczy to o dużym zróżnicowaniu między przedsiębiorstwami w zakresie wpływu inwestycji na wzrost eksportu. W większości przedsiębiorstw nie zanotowano jego wzrostu (61,5% – stąd wartość modalna = 0);
- wzrost rentowności; wyniki badań pozwalają na stwierdzenie o dużym wpływie inwestycji na poziom wzrostu rentowności, który wyniósł średnio 8,51%. Zaobserwowano dość duże odchylenie średnie = 9,58 i wartość modalną = 0, czyli, że dominuje brak wzrostu rentowności u 36% respondentów oraz efekty pośrednie dla gospodarki typu:
- wzrost zatrudnienia; średni wzrost zatrudnienia wyniósł 10,32 osoby. Wysokie jest także odchylenie od średniej i wynosi 10,69. Dominanta równa się 0, czyli znacząca liczba przedsiębiorstw (ponad 31%) zatrudniła nowych pracowników w liczbie 1;
- korzyści dla środowiska; oszczędność wody, energii, obniżenie emisji gazów zanotowano u 62%. Również zaobserwowano wysokie odchylenie od średniej arytmetycznej (= 13,71), czyli były mocno zróżnicowane efekty dla poprawy środowiska naturalnego (dominanta wyniosła 0);
- dalsza współpraca z JBR; 83% respondentów stwierdziło w badaniu, że inwestycje z udziałem środków publicznych miały wpływ na dalszą współpracę z JBR. W badaniu analizowano poziom współpracy z JBR po inwestycji. Okazało się, że w skali od 1 do 5 średnia arytmetyczna wyniosła 2,79, a odchylenie standardowe = 1,32. Dominanta wyniosła 4, czyli większość przedsiębiorstw dobrze ocenia współpracę z JBR;
- impuls do dalszych innowacyjnych inwestycji; przyjęta skala oceny wpływu inwestycji na dalszy rozwój przedsiębiorstw o rozpiętości 1–5 pozwoliła ocenić pozytywnie taki związek. Średnia arytmetyczna z wynikiem 3,61 wskazuje na bardzo silny wpływ inwestycji obecnych na dalszy innowacyjny rozwój. Niskie jest odchylenie standardowe (0,98), co pozwala sądzić, że większość przedsiębiorstw jest skłonna dalej inwestować (potwierdza to także dominanta wynosząca 4).

Wpływ inwestycji na rentowność przedsiębiorstw był wysoki – średni wzrost = 8,51%. Zbadano siłę związku tego wskaźnika za pomocą korelacji Pearsona z pozostałymi efektami inwestycji. Okazało się, że najsilniejszy poziom korelacji uzyskano z korzyściami dla środowiska (0,49 – korelacja istotna, efekt pośredni), następnie z nowymi produktami (0,3 – efekt bezpośredni, korelacja słaba), poprawą współpracy z JBR (0,28 – efekt pośredni, korelacja słaba). Ujemną korelację (jednocześnie nieistotną) zanotowano w przypadku wzrostu zatrudnienia i eksportu.

Tabela 19

**Wyniki badań przedsiębiorstw korzystających
z dotacji publicznych Oś – Przedsiębiorczość**

Statystyka	Nowe produkty (szt.)	Wzrost eksportu (%)	Wzrost rentowności (%)	Wzrost zatrudnienia (liczba)	Pożytki dla środowiska (oszczędność wody, energii, emisji gazów) (%)	Wpływ na dalszą współpracę z JBR (od 1 do 5)	Wpływ na dalsze inwestycje innowacyjne (od 1 do 5)
Średnia	9,42	22,06	8,51	10,32	11,06	2,79	3,61
Odchylenie średnie	11,20	30,69	9,58	10,69	13,71	1,32	0,98
Dominanta	1	0	0	1	0	4	4
Korelacja Pearsona	0,3	-0,11	1	-0,14	0,49	0,28	0,15

5 – wartość najwyższa

Źródło: opracowano na podstawie badań przeprowadzonych przez B. Puczkowskiego między 1.06.2014 a 30.08.2014 r. Analizowano efektywność bezpośrednią i pośrednią inwestycji publicznych 16 RPO w ramach Oś – Przedsiębiorczość

Przeprowadzone badania za lata 2006–2010 na próbie 1000 przedsiębiorstw wykazały również zbliżone rezultaty. W badaniach okazało się, że efektywność inwestycji publicznych wynika z efektów mierzalnych (bezpośrednich) i trudno mierzalnych (pośrednich) zgodnie ze wzorem jako zależność funkcyjna¹⁰:

$$E_{IP} = f(E_{DG}, E_{OŚ}, E_{SS})$$

gdzie:

E_{IP} – efektywność inwestycji publicznych,

E_{DG} – efektywność dobrobytu gospodarczego (efekty mierzalne),

$E_{OŚ}$ – efektywność ochrony środowiska (efekty pośrednie),

E_{SS} – efektywność spójności społecznej (efekty pośrednie).

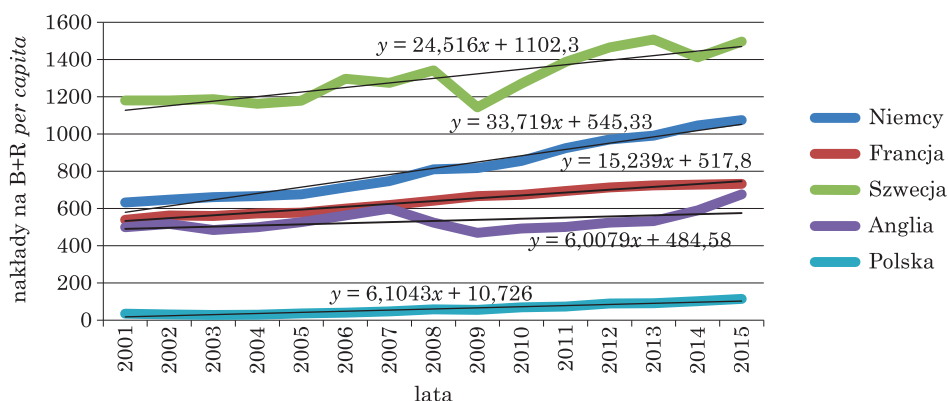
Okazało się, że efektywność inwestycji publicznych z pomiarem efektów bezpośrednich i pośrednich była wysoka i wyniosła 88,4%.

3.4. Diagnoza potrzeb inwestycji w B+R w Polsce

Zaniedbania Polski w zakresie nakładów na B+R (rozwoju innowacji) są w badanym okresie największe. Polska wydaje na B+R *per capita* około 100 euro, jest to ponad 15 razy mniej niż Szwecja i 10 razy mniej niż Niemcy. Przeznaczone w 2015 r. około 100 euro na mieszkańca Polski jest porównywalne z Grecją, Bułgarią, Rumunią i Chorwacją. Niestety, nie tylko poziom nakładów na B+R jest w Polsce niekorzystny. Obserwowany bowiem

¹⁰ B. Puczkowski, *Ocena efektywności wykorzystania środków publicznych na tle rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Toruń 2011.

w ostatnich 14 latach (2001–2015) poziom również nie jest optymistyczny (rys. 6). Najwyższe nakłady na B+R *per capita* zanotowano w Szwecji z jednocześnie odnotowanym silnym trendzie wzrostowym według równia regresji $y = 24,516x + 1102,3$. Niemcy przy nieco niższym poziomie nakładów zanotowały najwyższy trend wzrostowy ($y = 33,719x + 545,33$). Francja i Anglia wykazały podobne trendy wzrostowe nakładów na B+R. Jak wynika z rys. 6, trendy wzrostowe finansowania B+R *per capita* w Polsce nie tylko nie zapewniają nadrobienia zaległości z lat poprzednich, ale zwiększają dystans do wybranych krajów UE.



Rys. 6. Trendy wzrostu nakładów na B+R *per capita* w latach 2001–2015

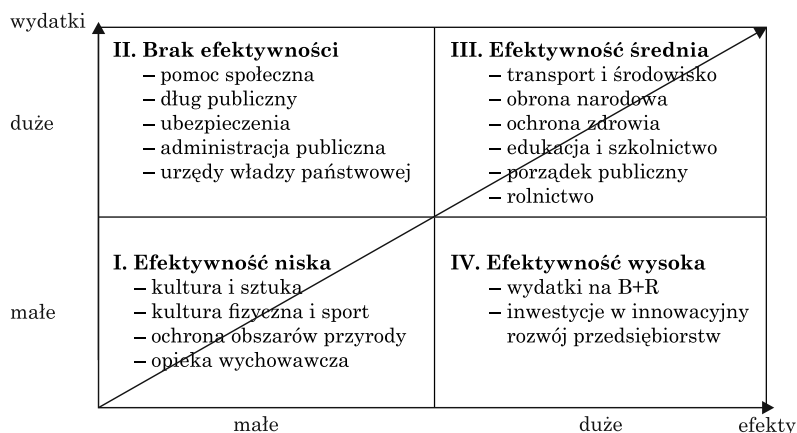
Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.12.2016)

Analiza wydatków publicznych w latach 2000–2013 (przeprowadzona na podstawie ustaw budżetu państwa w badanych latach) pozwoliła na opracowanie macierzy efektywności wydatków publicznych, zaprezentowanych na rys. 7¹¹. Stworzony model polega na skorelowaniu rodzaju i wielkości wydatków z rodzajami efektów. W rezultacie uzyskano macierz zależności wskazującą na rodzaj efektywności wydatków publicznych. Wydatki zakwalifikowane w polu I¹² są niskie (0,85% całkowitych wydatków budżetowych w latach 2000–2013) i dają małe efekty gospodarcze. W polu II umieszczono wydatki pochłaniające 44,35% budżetu państwa typu: pomoc społeczna, obsługa długu publicznego, dotacje do ubezpieczeń ZUS i KRUS, koszty administracji publicznej i urzędów władzy państwowej. Pole III to zobrazowanie korelacji

¹¹ B. Puczkowski, *Efektywność zarządzania środkami publicznymi*, Olsztyn 2014, s. 97.

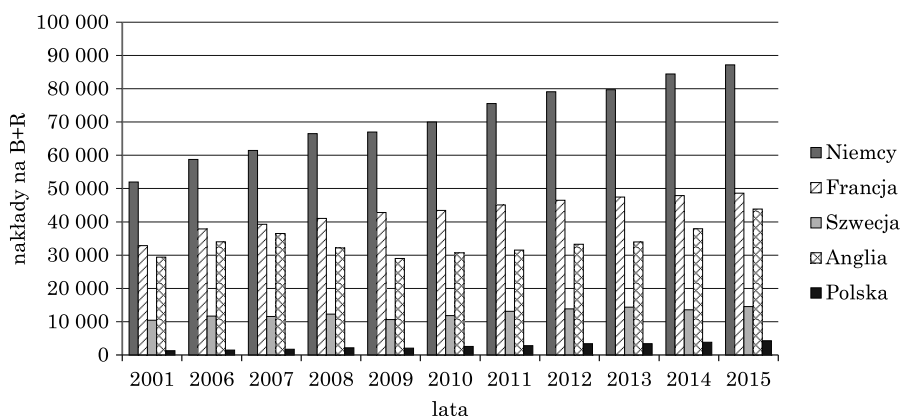
¹² Zaliczono do nich następujące wydatki według działów gospodarki narodowej: 926 Kultura fizyczna, 921 Kultura i dziedzictwo narodowe, 925 Obszary chronionej przyrody, 020 Leśnictwo, 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, 900 Gospodarka komunalna i środowisko.

dużych wydatków publicznych¹³ ze znacznymi efektami ekonomicznymi (efektywność na średnim poziomie). Stanowią one 23,11% wydatków budżetu państwa. Macierz małych wydatków publicznych i dużych efektów ukazano w polu IV. Cechuje je najwyższa efektywność, a stanowią tylko 2,95% wydatków budżetowych¹⁴.



Rys. 7. Macierz efektywności wydatków publicznych

Źródło: B. Puczkowski, *Efektywność zarządzania środkami publicznymi*, Olsztyn 2014, s. 97. Zestawienie zbiorcze wydatków publicznych według działów gospodarki narodowej w Polsce w latach 2000–2013



Rys. 8. Wydatki na B+R ogółem w wybranych państwach (w tys. euro) w latach 2001–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.12.2016)

¹³ Zaliczono następujące działy: 752 Obrona narodowa, 851 Ochrona zdrowia, 010 Rolnictwo i łowiectwo, 900 Gospodarka komunalna i środowisko, 801 Oświata i wychowanie, 803 Szkolnictwo wyższe, 754 Bezpieczeństwo publiczne, 755 Wymiar sprawiedliwości.

¹⁴ W analizie nie uwzględniano pozycji 758 Rozliczenia różne (25,66% wydatków całkowitych), ponieważ w większości dotyczą transferów finansowych do samorządów i urzędów wojewódzkich.

Z rys. 8 wynika, że Polska przeznacza na B+R najmniej spośród wybranych państw (w 2001 r. nakłady ogółem na B+R wynosiły 1,3 mld euro, a w 2015 – 3,4 mld euro). Niemcy w odpowiednio 52,0 i 87,1 mld euro (stanowi to aż 39 razy więcej środków na B+R w 2001 r. i 20,2 razy więcej w 2015 r. niż w Polsce). Natomiast 4-krotnie mniejsza pod względem liczby mieszkańców Szwecja przeznacza na B+R 3,4 razy więcej niż Polska. Również niekorzystnie przedstawia się sytuacja Polski względem Francji i Anglii.

Można sformułować tezę, że jeśli polska gospodarka chce osiągnąć poziom dobrobytu krajów najbogatszych, to powinna zwiększyć wydatki na B+R do poziomu państw najbogatszych. Przy założeniu, że PKB w Polsce wynosi w 2015 r. około 1,8 bln, a poziom nakładów na B+R powinien wynosić minimum 2,5% PKB, należy przeznaczać na B+R ponad 45 mld zł. To nie spowoduje jednak natychmiastowego dorównania poziomu innowacyjności polskiej gospodarki do gospodarek najbogatszych. Dopiero poziom nakładów przekraczający 3% udział nakładów na B+R może doprowadzić w przyszłości do konwergencji z najbogatszymi państwami UE.

W opinii wielu naukowców i praktyków życia gospodarczego grozi Polsce utknięcie w tzw. pułapce średniego poziomu rozwoju (*middle income trap*). Ta perspektywa ma swoje uzasadnienie pomimo notowanego w ostatnich latach wzrostu gospodarczego. Zasadność niepokojów o przyszłość wzrostu i rozwoju dobrobytu społecznego wynika z końcowych pozycji Polski (a także regionów/województw) w wielu rankingach innowacyjności, konkurencyjności i wskaźnikach makroekonomicznych.

Ważną kwestią jest efektywne zarządzanie publiczne oparte na koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NZP), które mimo krytyki odgrywa znaczącą rolę w procesie racjonalizacji działań administracji publicznej. Należy jednak zachować umiar i ostrożność przy realizacji założeń nowego publicznego zarządzania. W zarządzaniu sektorem publicznym na obszarze województwa najważniejsze jest ukształtowanie proporcji między zarządzaniem administracyjnym a zarządzaniem menedżerskim, wykorzystującym instrumenty i mechanizmy rynkowe, podobnie jak w organizacjach biznesowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w żadnym kraju nie występuje czysty model NZP, a raczej dominuje model mieszany, łączący w różnym stopniu wybrane modele zarządzania.

Zmiany w polskiej administracji powinny zmierzać do stworzenia sprawnej i rzetelnej administracji, która wykazywałaby innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą poprawę efektywności i jakości świadczonych usług, a także realizowałaby misję społeczną. Da to podwaliny pod poprawę konkurencyjności państwa i regionów. Można przypuszczać, że istnieje możliwość poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich województw (regionów) w Unii Europejskiej przez zwiększenie nakładów na B+R i pogłębienie współpracy jednostek badawczo-rozwojowych z przemysłem przez transfer nowej wiedzy do gospodarki. Można rekomendować wydatkowanie środków publicznych w latach 2014–2020 poprzez:

- zwiększenie nakładów na B+R (zarówno podstawowych, jak i stosowanych z zachowaniem należytej efektywności tych badań do ponad 50 mld zł),
- kierowanie środków publicznych przede wszystkim na inwestycje w innowacyjny rozwój przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem efektywności pośredniej (potwierdzają to wyniki badań nad efektywnością PO IG¹),

¹ B. Puczkowski, *Ocena efektywności wykorzystania środków publicznych na tle rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Toruń 2011.

- zwiększone finansowanie B+R wynikające z zapotrzebowania polskiego przemysłu i transfer wytworzonej wiedzy do przedsiębiorstw (bardzo pozytywne przykłady; Oś Przedsiębiorczość, Działania B+R i transfer tej wiedzy do gospodarki oraz Działania Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka)².

W zakresie zwiększenia nakładów na B+R można rekomendować, aby badania finansować szczególnie w sektorze energetycznym, w tym na ekologiczne źródła energii (podobną szansę można upatrywać w przemyśle obronnym i sektorze zdrowia). Bezpieczeństwo energetyczne Polski jest kluczowym zagadnieniem gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Dlatego inwestowanie środków publicznych w poszukiwanie alternatywnych źródeł energii będzie efektywne w przyszłości. Ponadto może spowodować, że Polska stanie się wiodącym państwem w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań źródeł energii.

W wyniku przeprowadzonych badań uzyskano częściową odpowiedź na pytanie: Jeśli od wielu lat polskie przedsiębiorstwa nie są skłonne, z różnych powodów, do inwestowania w B+R, to kto ma to zrobić? Opracowanie wskazuje na korzyści wynikające ze współpracy nauki z gospodarką, w tym także na korzyści współpracy nauki z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR) (najważniejszą instytucją odpowiadającą za efektywne inwestowanie środków publicznych w latach 2014–2020). Pożytki dla nauki wynikają z dofinansowania badań oraz ułatwień w dostępie do danych dla badaczy (powoływanie się na zadanie zlecone przez MIR znacząco usprawniało proces pozyskiwania danych). Korzyści dla MIR wynikają z szerokiego zasięgu badań, szczegółowych analiz zawartych w raportach i konkretnych wnioskach umieszczonych w raportach i prezentacjach. Z wielokrotnie efekty współpracy nauki z MIR przynoszą korzyści pośrednie także dla społeczeństwa, ponieważ efektywniejsze kierowanie środkami publicznymi w obszar gospodarki, pozwalające na zwiększenie konkurencyjności regionów, prowadzi także do poprawy dobrobytu Polski.

Na podstawie rozważań zawartych w monografii można sformułować następujące wnioski:

- rozwój regionów (region według RCI) jest warunkiem poprawy dobrobytu społecznego państwa,
- poprawa efektywności regionów wymaga współdziałania organów rządowych, administracji centralnej i regionalnej z organami samorządu terytorialnego,
- efektywność gospodarowania w regionach wymaga właściwej proporcji między zarządzaniem administracyjnym a zarządzaniem menedżerskim,

² Ibidem.

wykorzystującym instrumenty i mechanizmy rynkowe, podobnie jak w organizacjach biznesowych,

- poprawa pozycji konkurencyjnej polskich regionów jest możliwa pod warunkiem wytwarzania i transferu nowej wiedzy do gospodarki,
- poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich województw (regionów) wymaga zmiany polityki polegającej na koncentracji nakładów na B+R i pogłębienie współpracy jednostek badawczo-rozwojowych z przemysłem w obszarach (sektorach) przyszłościowych, np. w wytwarzaniu energii odnawialnej.

Przeprowadzona analiza pozwala przypuszczać, że Polska dysponuje zasobami materialnymi, ludzkimi i środowiskowymi na przeciętnym poziomie europejskim. Skuteczność ich wykorzystania budzi jednak wątpliwości. Poprawa ich wykorzystania w regionach może być możliwa, np. przez usunięcie barier formalnoprawnych i instytucjonalnych. Realny szybki rozwój regionalny jest zatem zdecydowanie możliwy poprzez efektywniejsze gospodarowanie zasobami.

Bibliografia

- Annoni, P., Dijkstra L., *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*, Joint Research Centre EC, European Union 2013.
- Annoni P., Dijkstra L., *EU Regional Competitiveness Index*, Joint Research Centre of the European Commission, Luxembourg 2013.
- Annoni P., Kozovska K., *EU Regional Competitiveness Index RCI 2010*, Joint Research Centre EC, European Union 2010.
- Broszkiewicz R., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, w: B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumenty*, Wrocław 1994.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Chojna-Duch E., *Finansowanie rozwoju regionalnego*, w: *Polityka regionalna w warunkach globalizacji i integracji, materiały konferencyjne*, XVI Międzynarodowa Konferencja organizowana przez Instytut Międzynarodowych Finansów i Bankowości, 28–30 marca 2001 r., Warszawa 2001.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006.
- Czornik M., *Miasto: ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Katowice 2004.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 2000.
- Edward J. Blakely, *Planning Local Economic Development Theory and Practice*, Sydney 2013.
- Etel L., Popławski M., *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*, Warszawa 2002.
- Fésüs G., Roller E., *Zmiana paradygmatu w polityce spójności*, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Warszawa 2011.
- Flieger M., *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej*, Poznań 2012.
- Hajduga P., *Dylematy i wyzwania polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, Biblioteka Regionalisty nr 13, Wrocław 2013.
- Harańczyk A., *Wpływ kapitału zagranicznego na rozwój regionalny Polski*, Zeszyty Naukowe WSPiM w Chrzanowie, Chrzanów 2004.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1998.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski*, Warszawa 1997.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Kraków 2008.
- Hausner J. (red.), *Raport Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Kraków 2013.
- Heffner K., *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- Hobza, A., Gilles M., *Macroeconomic effects of Europe 2020: stylized scenarios*, ECFIN economic brief, Nr 11, wrzesień 2010 r.
- Jędrzejewski L., *Polityka finansowa Jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2004.

- Jędrzejewski L., *Przedsiębiorczość jako stymulator rozwoju regionalnego*, Kwartalnik SGH, nr 3, t. 5: Finanse przedsiębiorstw, Warszawa 2015.
- Kaplan R., Norton D., *Putting the Balanced Scorecard to Work*, Harvard Business Review. 1993.
- Kaplan R., Norton D., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review 1992.
- Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, Warszawa 2001.
- Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działania*, Warszawa 2002.
- Kaplan R., Norton D., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review. 1996.
- Karna W., *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków 2011.
- Kieżun W., Wołęjszo J., Kowalkowski S., Kurinii S. (red.), *Public management 2014, Administracyjno-logistyczne aspekty innowacyjności w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Warszawa 2014.
- Klasik A., *Badania miejskie i regionalne potencjały rozwojowe oraz kierunki przemian w miastach i regionach*, Katowice 2015.
- Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Katowice 2002.
- Klasik A. (red.), *Planowanie strategiczne*, Warszawa 1993.
- Klasik A., Kuźnik R., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998.
- Konopińska N., *Przełanki nowej polityki regionalnej szansą rozwoju obszarów górskich*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2015.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 35.
- Kot J., *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, w: T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź 2001.
- Kotarski H., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013.
- Kozak M., *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.
- Kozak M., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Koźuch B., *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Kraków 2006.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne a rozwój gospodarki regionu*, w: Z. Dworzecki i in. (red.), *Przedsiębiorstwo kooperujące*, Warszawa 2000.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Koźuch B., Koźuch A. (red. nauk. i współautorzy), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011.
- Krukowski K., *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Olsztyn 2006.
- Krupski R., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, Wrocław 2007.
- Kurek S., *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej w świetle wybranych mierników*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Nr 16, Warszawa–Kraków 2010.
- Lis S., *Finansowanie rozwoju lokalnego. Informator praktyczny*, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Katowice 2000.

- Liszewski G., *Podatek od nieruchomości po zmianach*, Bydgoszcz 2003.
- Mazur S. (red.), *Rozwój instytucjonalny: poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków 2004.
- Merlo P., Raport cząstkowy nr 1/2014, *Analiza pozycji konkurencyjnej polskich województw w rankingu Regional / Country Competitiveness Index – RCI/CCI*.
- Musiał R., *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej miast województwa pomorskiego. Diagnoza stanu pomorskich miast*, Gdańsk 2011.
- Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 11.
- Noworól A., *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, Studia Ekonomiczne nr 168, Katowice 2013.
- Oleński J., *Outsourcing w e-administracji*, www.eadministracja.org.pl/ (dostęp: 23.10.2016).
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Poznań 1992.
- Osiński J., *Administracja publiczna na progu XXI wieku – wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008.
- Pawłowicz L., *Możliwości kreowania lokalnych rynków finansowych przez samorządy terytorialne*, Polska Regionów nr 18, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000.
- Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010.
- Próchniak M., Rapacki R., *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Ekonomista 2010, nr 4.
- Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009.
- Puczkowski B., *Efektywność zarządzania środkami publicznymi*, Olsztyn 2014.
- Puczkowski B., *Ocena efektywności wykorzystania środków publicznych na tle rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Toruń 2011.
- Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD, 31 March, Paris 2009.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Rynio D., *Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*, w: E. Sobczak, A. Raszkowski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 244, Wrocław 2012.
- Strzelecki Z., *Polityka regionalna*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- Reshaping economic geography. World development report, The World Bank, Washington D. C. 2009.
- Secomski K., *Teoria rozwoju regionalnego*, Warszawa 1987.
- Sej-Kolasińska M., Zielińska A., *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Warszawa 2003.
- Sulmicki J., *Chiny umacniają dominującą pozycję w gospodarce światowej*, Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula 2015, nr 41.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. 105, wyd. II, Warszawa 1997.
- Szlachta J., *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, w: M. Kolczyński, P. Zu-

ber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Warszawa 2011.

Towalski R., *Kształtowanie się wynagrodzeń w sektorze publicznym*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/word/pl0311107fpl.doc (dostęp: 23.10.2014).

Wieloński A., *Teoretyczne podstawy lokalizacji działalności gospodarczej*, Warszawa 2007.

Włodarczyk B., „Komu służy system finansowy – refleksja po światowym kryzysie gospodarczym”, *Journal of Management and Financial Sciences*, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, z. 140, Warszawa 2014.

Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

Zaucha J., *Społeczne podstawy budowania polityki rozwoju regionalnego*, w: J. Zaucha, F.E. Stiftung (red.), *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Sopot 1996.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

Zielas A., *Prognozowanie ekonomiczne*, Warszawa 2016.

Akty prawne

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

Ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. 1997, Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.).

Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2006 Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku, Urząd Marszałkowski w Olsztynie, 2013.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Synteza, Warszawa, 13 lipca 2010.

Strony internetowe

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show> (dostęp: 20.08.2014).

<http://data.worldbank.org> (dostęp: 7.09.2014).

<http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 14.08.2016).

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional_competitiveness_statistics (dostęp: 15.04.2015).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf (dostęp: 7.09.2016).

<http://finanse-publiczne.pl> (dostęp: 14.08.2016).

http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020 (dostęp: 23.09.2014).

https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (dostęp: 14.08.2016).

<https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego/> (dostęp: 14.08.2016).

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf> (dostęp: 14.08.2016).

<http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne> (dostęp: 20.07.2016).

<http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014> (dostęp: 20.07.2016).

http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020 (dostęp: 25.09.2014).

www.msp.gov.pl (dostęp: 14.08.2016).

<http://europejskiportal.eu> (dostęp: 14.09.2016).

Spis rysunków

Rys. 1. Wsparcie zarządzania publicznego przez inne nauki	56
Rys. 2. Obszary i filary wyznaczające konkurencyjność według <i>Regional Competitiveness Index</i> (RCI)	86
Rys. 3. Trendy wzrostu PKB <i>per capita</i> dla Polski i ośmiu wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2000–2014	90
Rys. 4. Trendy wzrostu PKB <i>per capita</i> dla Polski i siedmiu wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2000–2013 (UE jest średnią arytmetyczną PKB <i>per capita</i> wybranych państw)	90
Rys. 5. Stochastyczny związek nakładów na B+R z PKB <i>per capita</i> w latach 2006–2013	93
Rys. 6. Trendy wzrostu nakładów na B+R <i>per capita</i> w latach 2001–2015	101
Rys. 7. Macierz efektywności wydatków publicznych	102
Rys. 8. Wydatki na B+R ogółem w wybranych państwach (w tys. euro) w latach 2001–2015	102

Spis tabel

Tabela 1. Indeks konkurencyjności regionalnej (RCI) dla polskich województw w 2013 r.	26
Tabela 2. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej – porównanie	51
Tabela 3. Różnice pomiędzy organizacjami sektora prywatnego a organizacjami sektora publicznego	58
Tabela 4. Porównanie kart wyników organizacji publicznych oraz przedsiębiorstw	65
Tabela 5. Wydatki i dochody budżetów na jednego mieszkańca według województw – stan na dzień 31.12.2014 r.	70
Tabela 6. Wybrane wskaźniki ekonomiczne poszczególnych województw	71
Tabela 7. Stopa bezrobocia oraz wskaźnik zagrożenia ubóstwem w poszczególnych województwach w 2014 r.	72
Tabela 8. Modele reform administracji publicznej	73
Tabela 9. Podstawowe cechy modelu Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP)	75
Tabela 10. Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP) w odniesieniu do tradycyjnych form	77
Tabela 11. Ranking konkurencyjności państw według CCI/RCI (2013 r.)	87
Tabela 12. Ranking polskich województw według RCI 2013	88
Tabela 13. PKB <i>per capita</i> wybranych państw Unii Europejskiej (euro – w cenach rynkowych)	89
Tabela 14. PKB <i>per capita</i> regionów NUTS2 w latach 2000–2011 (w euro)	91
Tabela 15. PKB <i>per capita</i> najwyżej sklasyfikowanych regionów NUTS2 w latach 2000–2011 (w tys. euro)	92
Tabela 16. Nakłady na B+R <i>per capita</i> (w euro) oraz współczynnik korelacji Pearsona (PKB i nakłady na B+R <i>per capita</i>) w latach 2006–2015	94
Tabela 17. Współczynnik korelacji r-Pearsona dla 25 najwyżej sklasyfikowanych regionów NUTS2 w RCI 2013	95
Tabela 18. Współczynnik korelacji r-Pearsona PKB <i>per capita</i> z nakładami B+R <i>per capita</i> dla polskich regionów NUTS2 w RCI 2013	96
Tabela 19. Wyniki badań przedsiębiorstw korzystających z dotacji publicznych Oś – Przedsiębiorczość	100