

**Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa**

**Zarządzanie informacją
w jednostkach samorządu terytorialnego**

Praca zbiorowa pod redakcją naukową Krystyny Krzyżanowskiej

**Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2010**

Recenzenci:

Prof. dr hab. Janina Sawicka

Борисова Вікторія Анатоліївна, д.е.н., професор, Сумський національний аграрний університет

Чупіс Анатолій Віталійович, д.е.н., професор, Сумський національний аграрний університет

Dr hab. Izabella Sikorska-Wolak, prof. SGGW

Dr inż. Ewa Jaska

Слободяник Юлія Борисівна, к.е.н., доцент, ДВНЗ Українська академія банківської справи Національного банку України

Турчина Світлана Григорівна, к.е.н., доцент, Сумський національний аграрний університет

Dr inż. Ewa Jaska

Projekt graficzny okładki: Edyta Flejszer

Redakcja techniczna: Jan Zawadka

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Franciszek Kampka Społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń działania samorządu	9
Krystyna Krzyżanowska Lokalny wymiar rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce	29
Iwona Kowalska Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	49
Андрій Михайлов Використання економіко-математичних методів в економічних дослідженнях	67
Kazimierz Tabor Zastosowanie analizy PEST w działalności samorządu terytorialnego	79
Юлія Тимошенко Методологічні аспекти оцінки вартості активів в управлінні комунальним і державним майном	87
Олена Славкова Роль громадських організацій в сільському розвитку	99
Наталія Сулима Роль агентств регіонального розвитку у реалізації кластерної концепції розвитку молокопереробної галузі	113
Józef Kania Efekty realizacji szkoleń w zakresie agroturystyki – studium przypadku	127

CONTENTS

Introduction	7
Franciszek Kampka Civil society as a place of the self-government's activity	9
Krystyna Krzyżanowska Local dimension of the Information Society in Poland	29
Iwona Kowalska Management of finances on the level of Local Government Unit in the light of new law of public finance	49
Андрій Михайлов The use of economic-mathematical methods in economic research	67
Kazimierz Tabor Use PEST Analysis of the activities of local government	79
Юлія Тимошенко Methodological aspects of estimation of cost of assets in management of municipal and state property	87
Олена Славкова Influence of public organizations to the rural development	99
Наталія Сулима The role of regional development agencies in realization of milk cluster development model	113
Józef Kania Effects of training courses on farm tourism – a case study	127

WSTĘP

W ustroju demokratycznym samorząd gminny jest samodzielnym podmiotem sprawowania władzy na swoim terenie w zakresie działalności społecznej i gospodarczej. Misją samorządu lokalnego jest realizacja głównego kierunku rozwoju i zadania, którymi gmina ma się zajmować. W szczególności misja samorządu obejmuje takie obszary, jak: pobudzanie aktywności gospodarczej, dbanie o zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców. Tak zarysowana misja i dopełniona skutecznym zarządzaniem informacja zobowiązuje jednocześnie samorząd do tworzenia określonej strategii rozwoju swojego terenu. Skuteczność działania samorządu terytorialnego jest funkcją wielu czynników, w tym przede wszystkim posiadania kompleksowej strategii działania i rozwoju.

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską po wejściu do struktur europejskich jest budowa społeczeństwa informacyjnego, nazywanego coraz częściej społeczeństwem wiedzy. Według F. Kampki „przywykliśmy już do myślenia o współczesności w kategoriach społeczeństwa informacyjnego, w którym głównym zasobem staje się wiedza i dostęp do danych, w którym nową formą własności jest informacja, kreatywność i innowacyjność. W rzeczywistości jednak informacja pozwalająca dotrzeć do prawdy o otaczającej rzeczywistości od zarania dziejów była fundamentem ludzkiego działania. Natomiast oparte na wiedzy i przekonaniach działanie było i jest podstawą wszelkiej inicjatywy, partycypacji w strukturach lokalnych.”

Spółeczeństwo informacyjne z założenia opiera się na przetwarzaniu informacji, która w większości zastosowań staje się towarem zarówno w sferze życia gospodarczego, jak i prywatnego. Jednym z wymiarów społeczeństwa informacyjnego jest e-administracja, która z definicji polega na powszechnym udostępnieniu obywatelom i firmom usług administracji państwowej i samorządowej przez media telekomunikacyjne, a w tym internet.

W monografii podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania: jaki jest społeczny kontekst funkcjonowania samorządu lokalnego? Na czym polega istota i siła sprawcza samorządności? Czy nowe technologie informacyjno-komunikacyjne istotnie podnoszą sprawność funkcjonowania instytucji lokalnych? Jaki jest stan informatyzacji urzędów administracji publicznej? W jakim zakresie pracownicy administracji publicznej w Polsce są przygotowani do realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego? Jak można

wykorzystać założenia analizy PEST w projektowaniu działalności gospodarczej prowadzonej przez samorząd lokalny? Jaką rolę pełnią organizacje pozarządowe w rozwoju obszarów wiejskich?

W monografii wyodrębniono dwa obszary problemowe.

W pierwszej części publikacji przedstawiono istotę społeczeństwa obywatelskiego, społeczny kontekst funkcjonowania samorządu lokalnego, wyposażenie gospodarstw domowych i instytucji w nowe technologie informacyjno-komunikacyjne, stan e-administracji w Polsce oraz przygotowanie pracowników administracji publicznej do realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Część druga monografii dotyczy zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych, roli organizacji pozarządowych w rozwoju obszarów wiejskich oraz możliwości zastosowania analizy PEST w działalności samorządu lokalnego.

Przedstawione w publikacji obszary problemowe nie wyczerpują wszystkich zagadnień dotyczących kształtowania wizerunku jednostek samorządu terytorialnego, nie mniej jednak stanowią one podstawę do dalszych poszukiwań badawczych. Wskazują również na potrzebę podejmowania badań naukowych o charakterze interdyscyplinarnym.

Pragnę podziękować Autorom za trud przygotowania opracowań, Recenzentom ze strony ukraińskiej i polskiej za wkład pracy w podniesienie jakości zamieszczonych w monografii artykułów oraz Pracownikom i Doktorantom Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa za poświęcony czas i pomoc w przygotowaniu niniejszej publikacji.

Dr hab. Krystyna Krzyżanowska, prof. SGGW

Franciszek Kampka

Wydział Nauk Humanistycznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Spółeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń działania samorządu

Civil society as a place of the self-government's activity

Wstęp

Problematyka samorządu niemal automatycznie odsyła nas do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, która od początku polskiej transformacji stanowi punkt odniesienia i cel dążeń. Społeczeństwo obywatelskie zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym nie jest jedynie zbiorem instytucji i organizacji. Jego rzeczywistą podstawą i wyrazem są interakcje zachodzące pomiędzy członkami różnych grup, interakcje, które prowadzą do sformułowania wspólnych celów, wspólnych wartości i norm. Społeczeństwo obywatelskie związane jest z aktywnością, odpowiedzialnością i solidarnością¹. Przywykliśmy już do myślenia o współczesności w kategoriach społeczeństwa informacyjnego, w którym głównym zasobem staje się wiedza i dostęp do danych, w którym nową formą własności jest informacja, kreatywność i innowacyjność. W rzeczywistości jednak informacja pozwalająca dotrzeć do prawdy o otaczającej rzeczywistości od zarania dziejów jest podstawą wszelkiego ludzkiego działania.

„Najtrudniejsze jest tworzenie. Wszystko inne jest ucieczką przed tworzeniem”². Ta myśl Ryszarda Kapuścińskiego dobrze opisuje jedną z podstawowych potrzeb człowieka, jaką jest realizowanie siebie samego przez działanie wykorzystujące inteligencję, wolność, oparte na prawdzie i dostępie do informacji. Człowiek nieustannie reflektuje: stawia diagnozę warunków, w jakich się znalazł, odnosi je do przeszłych doświadczeń i projektuje ich możliwe skutki, by na tej podstawie podjąć decyzję, co ma uczynić. Na wszystkich tych etapach niezbędna jest wiedza jako umiejętność zdobywania, oceniania i wykorzystywania informacji. Człowiek współczesny doświadcza nierzadko nadmiaru informacji, obrazów i opinii i staje wobec wyzwania, jakim jest odkrycie w tym prawdy. Prawdy, która jest wieloaspektowa i czasem trudna do zrozumienia. Niekiedy drugi człowiek (lub cała wspólnota) może pomóc w dostrzeżeniu istoty ukrytej pod powierzchnią zjawisk, w wybraniu najważniejszych elementów i nadaniu hierarchii i znaczenia. To wspólne odkrywanie prawdy prowadzi do nabywania mądrości, pozwalającej na aktywne i krytyczne przyjmowanie informacji. Mądrość ta jest

¹ J.C. Alexander: *The Civil Sphere*. Oxford University Press, Oxford 2006, p. 53-54.

² R. Kapuściński: *Lapidarium IV*. Wydaw. Czytelnik, Warszawa 2000, s. 129.

niewątpliwie warunkiem wolności, jaką daje pozbycie się przesądów, stereotypów, obaw i frustracji.

Uzyskanie takiej postawy jest szczególnie potrzebne w polskich społecznościach lokalnych. Jak pokazują bowiem badania psychologów społecznych, wśród Polaków dominuje przekonanie o niesprawiedliwości świata społecznego i o tym, że władza na różnych szczeblach nie służy dobru ogółu³. Niezwykle liczna jest także grupa postrzegająca życie jako grę o sumie zerowej, z czego wynika przekonanie, że w kontaktach społecznych rządzi negatywna zasada „oko za oko, ząb za ząb”, a nie pozytywna zasada wzajemności „przysługa za przysługę”. Przestrzeganie tej pierwszej prowadzi do narastania konfliktów, zachowywanie tej drugiej pozwala na stabilną wymianę dóbr i usług. Pierwsza prowadzi do bierności, gdyż podstawową obawą jest lęk przed wykorzystaniem, konsekwencją staje się zatem unikanie ryzyka i przedkładanie niewielkich, ale natychmiastowych zysków ponad większe, ale możliwe do uzyskania później. Skutkiem jest także niechęć wobec innowacyjności i zmiany. Przestrzeganie zasady „oko za oko, ząb za ząb” wyrasta z przekonania, że inni ludzie są źli i egoistyczni, należy więc unikać kontaktów z nimi i nie uczestniczyć w wymianie społecznej⁴.

Krystyna Skarżyńska w artykule *Między państwem a obywatelem*⁵, stwierdza, że największym problemem polskiej demokracji lokalnej jest brak zaufania między mieszkańcami a władzami samorządowymi. Samorządowcy nie potrafią lub nie chcą włączać mieszkańców w procesy podejmowania decyzji. Jest to pochodną przekonania podzielanego przez większość z nich, że kontakty z innymi ludźmi opierają się na walce i rywalizacji, a naprawę liczyć można tylko na siebie.

Spółeczny kontekst funkcjonowania samorządu

Oparte na wiedzy i przekonaniach działanie jest podstawą wszelkiej inicjatywy, partycypacji w strukturach lokalnych. Przez swą aktywność człowiek angażuje nie tylko samego siebie, ale i innych. Patrząc na kogoś, kto podejmuje jakiś trud, realizuje jakieś pomysły, inni ludzie zaczynają myśleć, że oni także mogą takie działania podjąć. Wzajemny wpływ ludzkich zachowań szczególnie widoczny jest w małych miejscowościach.

Samorząd potrzebuje liderów. Samorządność możliwa jest wówczas, gdy społeczność dysponuje wiedzą, jak postępować, co w ogóle można zrobić, w jakich ramach prawnych i organizacyjnych się poruszamy, jakie są alternatywy, możliwe konsekwencje. We właściwym zdefiniowaniu sytuacji i dokonaniu wyboru

³ B. Wojciszke: *Sprawczość i wspólnotowość. Podstawowe wymiary spostrzegania społecznego*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2010, s. 276-277.

⁴ Tamże, s. 298, nn.

⁵ K. Skarżyńska: *Między władzą a obywatelem*. „Newsweek” 2010/05.

niewątpliwe pomaga wykształcenie. Jak pokazują liczne analizy – brak ludzi wykształconych to problem wielu małych społeczności, zwłaszcza wiejskich. Nawet napływ wykształconych ludzi z miasta, którzy osiedlają się na wsi, nie do końca rozwiązuje ten problem. Nowi mieszkańcy wsi bowiem, gdy chcą działać na rzecz lokalnej społeczności najczęściej wybierają metody sprawdzone w środowisku miejskim – zakładając organizacje pozarządowe⁶. Tymczasem, jak wiadomo, o ile wskaźnik jakim jest liczba organizacji pozarządowych dobrze charakteryzuje poziom kapitału społecznego czy świadomości obywatelskiej w miastach, o tyle w środowiskach wiejskich nie jest to miernik najlepszy.

Element aktywności w społecznościach lokalnych jest czynnikiem decydującym o kondycji danej grupy społecznej. Analizy Roberta Putnama⁷ pokazały, jak bardzo różnić się mogą wspólnoty lokalne w zależności od siły obecnego w nich kapitału społecznego i będącego jego pochodną zaangażowania mieszkańców. Jeśli patrzymy na mapę Polski, widać na niej regiony o różnym stopniu zamożności. Obszary biedne, borykające się z ogromnymi problemami społecznymi oraz obszary pręźnie się rozwijające. Oczywiście można rozpatrywać uwarunkowania historyczne czy geograficzne. Jak pokazały badania Putnama – mają one istotne znaczenie. Ale nie mogą przesłonić sprawy najważniejszej – że u źródeł sukcesu wspólnoty lokalnej zawsze znaleźć możemy pewne szczególne przekonania jej członków. Dotyczą one przede wszystkim poczucia przynależności do danej grupy, odpowiedzialności za jej los i możliwość decydowania o jej przyszłości. Efektywność samorządu, wartość jego decyzji i prac jest ściśle związana z zaangażowaniem i aktywnością wszystkich mieszkańców danego terytorium. Poczucie, że jest się u siebie, że ma się wpływ na warunki, w jakich się żyje i pracuje, że można samodzielnie rozwiązywać własne problemy sprawia, że wspólnota lokalna jest w stanie wykorzystać szanse rozwoju, osiągnąć dobrobyt.

W socjologicznej analizie społeczności lokalnej wyróżnić można dwa nurty. Jeden z nich koncentruje się na znaczeniu danego terytorium, drugi na cechach więzi łączących mieszkańców⁸. W przypadku samorządności – konieczne jest odwołanie do obu tych tradycji, choć więcej konstytutywnych cech samorządnej wspólnoty wyprowadzić można z opisów pierwszego nurtu, jak chociażby z pism Ferdinanda Tönniesa, Georga Simmela czy Emila Durkheima.

⁶ P. Matczak: Kiedy dobrobyt zależy od współpracy... Dewastacja i odbudowa dóbr wspólnych. [w:] Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi. Red. naukowa A. Sakson, P. Węgierkiewicz. Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa, Instytut Zachodni, Konin – Warszawa – Poznań 2010, s. 65.

⁷ R.D. Putnam: Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech. Przeł. J. Szacki, posłowie A. Rychard. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1995. Pytanie, które stawia Putnam w tej książce gromadzącej efekty dwudziestoletnich badań, dotyczy przede wszystkim warunków – kontekstu społecznego i historii – jakie decydują o sprawności działania instytucji.

⁸ Por. P. Starosta: Społeczność lokalna. [w:] Encyklopedia socjologii. T. 4. Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 97-108.

Samorządne mogą być wspólnoty utworzone na innej podstawie niż to samo miejsce zamieszkania, natomiast muszą podzielać symbole i wartości budujące tożsamość danej grupy oraz respektować przyjęte zasady współpracy.

Gdy mówimy o lokalności, najczęściej mamy na myśli trzy jej poziomy. Pierwszy to podłoże środowiskowe, określone miejsce w przestrzeni geograficznej, jak na przykład wieś, gmina czy powiat, składające się z konkretnych zasobów naturalnych i kulturowych (jak np. uprawy czy infrastruktura). Drugi poziom tworzą podmioty społeczne i ich instytucje, trzeci zaś – działania jednostkowych i zbiorowych aktorów. Ważne jest definicyjne rozróżnienia zbiorowości lokalnej i społeczności lokalnej. Ta druga powstaje dopiero wówczas, gdy mieszkańcy jakieś miejscowości (bądź mniejszej jednostki terytorialnej) podejmują działania na rzecz tego miejsca, jego rozwoju oraz rozwiązania lokalnych problemów⁹. Wspólnota lokalna to nie tyle sami mieszkańcy danego terytorium, ale relacje pomiędzy nimi. Samorząd lokalny pojawia się wówczas, gdy grupa społeczna zamieszkująca określone terytorium ma prawo wyłaniania własnej reprezentacji i prawo świadczenia części usług publicznych.

Siła sprawcza samorządności

Samorządna wspólnota lokalna jest zbiorowym aktorem życia publicznego. Oznacza to, że dana grupa jednostek osiągnęła pewien normatywny *consensus*, a więc podziela znaczenia nadawane konkretnym działaniom i interakcjom. Co za tym idzie, grupę tę łączą albo zwyczaje, albo interesy, albo wizja ładu¹⁰. Aby grupa stała się aktorem zbiorowym, jej członkowie muszą delegować na nią część swojej podmiotowości sprawczej, co najczęściej oznacza lojalność wobec grupy i podporządkowanie się wydanym przez grupę decyzjom. Dlatego rozważania na temat samorządności prowadzą w kierunku ustaleń *theory of agency*, a więc zespołu koncepcji wyjaśniających problematykę podmiotowości człowieka. Koncepcja podmiotowego sprawstwa, sprawdzona została w wielu różnych sytuacjach ekonomicznych czy prawnych, przydatna jest chociażby w opracowywaniu strategii efektywnego zarządzania. Niemniej jednak *theory of agency* używana bywa także w celu wyjaśnienia różnych wymiarów życia społecznego, np. administracji i problemu korupcji, polityki i grup interesu, władzy autorytetu i sposobu wyłaniania reprezentacji.

To, na ile aktorzy społeczni (indywidualni lub zbiorowi) mogą wykorzystać swój potencjał sprawczy, zależy od kilku czynników. Jakie zadania mogą oni podejmować i skąd się one biorą, czy jest to na przykład rozwiązanie problemu istniejącego w danej zbiorowości, czy też zadanie narzucone od góry,

⁹ Por. P. Starosta: op.cit., s. 102.

¹⁰ E. Wnuk-Lipiński: Socjologia życia publicznego. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 89.

stawiające wspólnotę przed nową sytuacją. Jaka jest waga tych zadań. I wreszcie – jakie wartości i przekonania temu towarzyszą. Co motywuje aktorów, jakie korzyści uzyskują, podejmując określone działania lub na jakie sankcje są narażeni, jeśli tych działań nie podejmą.

Anthony Giddens przypomina, że działanie oznacza przede wszystkim moc wywoływania zmiany¹¹. Dlatego też zastanawiając się nad problemem samorządności, a więc między innymi zdolności do podejmowania działania, musimy wziąć pod uwagę takie elementy jak przekonanie podmiotów, że dysponują możliwością działania, czyli mają siłę sprawczą, analizować należy także efektywność działań. Jeśli zastanawiamy się nad działaniami zbiorowości, powinniśmy odpowiedzieć na pytanie, na ile interesy poszczególnych członków tej zbiorowości są tożsame, na ile gotowi są wspólnie ponieść ryzyko i jak silnie zmotywowani są do osiągnięcia sukcesu, w jaki sposób komunikują się ze sobą, na ile sobie ufają. Jeśli zgodzimy się z twierdzeniem Giddensa, że „refleksyjne monitorowanie działalności jest chroniczną właściwością codziennych działań”¹², zrozumiemy staję się zjawisko obserwowane przez wielu badaczy zachowań społecznych: jeśli jednostka ma poczucie, że jej działania mogą coś zmienić, będzie w stanie podjąć aktywność, która w istocie będzie wpływała na otoczenie danej jednostki. Samorządności sprzyja znajomość praw i obowiązków danej społeczności. Dopiero wtedy aktorzy społeczni mogą przeciwstawić się determinizmowi strukturalnemu lub kulturowemu. Kiedy wiedzą na co mogą sobie pozwolić, rodzi się w nich poczucie, że od ich działania coś zależy.

Historia wyborów samorządowych w Polsce jest stosunkowo krótka, niemniej badania opinii publicznej pokazują stopniowy niewielki wzrost zainteresowania nimi oraz zadowolenia z wybranych władz. W wyborach samorządowych w 2007 roku frekwencja (46%) była wyższa niż w ostatnich wyborach parlamentarnych (41%). Dlaczego ludzie poszli głosować? Przede wszystkim ze względu na konkretnych kandydatów (65%) oraz z poczucia obywatelskiego obowiązku (53%). W porównaniu z poprzednimi latami wzrosła liczba osób, które postrzegają wybory jako obywatelski obowiązek a jednocześnie zmalała liczba tych, którzy idą na wybory, aby zagłosować przeciwko ludziom, którzy kandydują, a – zdaniem głosujących – nie powinni sprawować funkcji, o które się ubiegają.

Respondenci CBOS mówili, że na ogół nie mieli trudności z podjęciem decyzji, na kogo mają oddać głos w przypadku wyboru wójtów czy burmistrzów. Nieco trudniejszy był wybór członków sejmików wojewódzkim. Co ciekawe, badania wykazały, że takie cechy wyborców jak wykształcenie czy zainteresowanie polityką, które odgrywają dużą rolę w przypadku innych wyborów, w analizowanej sytuacji nie były istotne. Gdy mieszkańcy danej

¹¹ A. Giddens: Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji. Przeł. S. Amsterdamski. Wydaw. Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 53.

¹² Tamże, s. 43.

miejsowości mają wybrać konkretnego człowieka, nie ma znaczenia, czy interesują się życiem publicznym, czy mają określone poglądy polityczne – są w stanie szybko podjąć decyzję. Wybierają konkretnego człowieka, a nie partię, która go popiera. Jeśli chodzi o wybory do rady miasta czy gminy, prawie połowa głosujących deklaruje, że osobiście zna kandydata, na którego zagłosowała, a jedna trzecia – że zna go z widzenia lub ze słyszenia¹³. W tym roku dwie trzecie respondentów CBOS (66%) dobrze ocenia działalność władz lokalnych. Cztery lata temu zadowolonych było dużo mniej (54%)¹⁴.

Głębokie reformy społeczne – a do takich należy także utworzenie samorządów lokalnych – wymagają czasu, by ich cele i założenia przestały być traktowane jako narzucone z góry a ich realizacja stała się naturalną potrzebą aktorów społecznych. Zainteresowanie następnymi wyborami samorządowymi będzie niewątpliwym wskaźnikiem, na ile samorzady stają się naturalnym elementem polskiego pejzażu.

Transformacja, jakiej doświadczamy w Polsce po roku 1989 pokazała, jakie warunki sprzyjają rozwojowi samorządności, ale jednocześnie – jakie zagrożenia się pojawiają. Gospodarka rynkowa i pluralizm niewątpliwie sprzyjają rozwojowi samorządności. Jednocześnie jednak tworzą warunki, w których wzrasta ryzyko, jakie niosą decyzje, za które ponosi się całkowitą odpowiedzialność. Wejście Polski do Unii Europejskiej i możliwość wykorzystania unijnych funduszy ma niebagatelny wpływ na rozwój samorządności lokalnej. Dochodzić może tu do paradoksalnej sytuacji, w której zewnętrzne zachęty mające wzmacniać samorządność lokalną, tak naprawdę ją ograniczają, narzucając określone wymogi i oczekując realizacji odgórnie wyznaczonych celów. Niewątpliwie jednak system dotacji i grantów sprzyja pobudzeniu aktywności lokalnych wspólnot. Przykładem może być tu Poakcesyjny Program Wspierania Obszarów Wiejskich, w ramach którego 20% gmin w Polsce uzyskać ma wsparcie finansowe na rzecz rozwiązywania ważnych problemów społecznych. Celem programu – obok pomocy finansowej – jest wypracowanie narzędzi rozwoju gminy poprzez wsparcie lokalnych liderów i aktywizowanie całej społeczności. Co ważne program nie jest formą pomocy społecznej, ale służyć ma integracji społecznej, a przez to wzmocnieniu samorządu¹⁵.

Zastanawiając się nad efektami, jakie dla samorządności przyniosła reforma administracyjna i konsekwencje wejścia do UE, warto postawić pytanie o to, czy rozwiązania prawne w ogóle mogą wprowadzać trwałą zmianę i przyczynić się do powstawiania lub utrwalania postaw społecznych. Innymi słowy, czy prawo tworzy nowe zjawiska społeczne czy też jedynie nadaje legislacyjne ramy inicjatywom społecznym. W przypadku głębokich reform, które

¹³ Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych. Komunikat z badań. Oprac. A. Cybulska, K. Pankowski. CBOS, Warszawa 2007.

¹⁴ Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań. Oprac. M. Feliksiak. CBOS, Warszawa 2010.

¹⁵ Szczegółowy opis podejmowanych działań znaleźć można na stronie: www.ppwow.gov.pl.

zmieniają dotychczasowy układ aksjonormatywny działania prawodawców zawsze muszą być wspierane przez zaangażowanie różnych podmiotów społecznych, gdyż tylko w ten sposób mogą uzyskać uprawomocnienie. Z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku reformy administracyjnej. Przejście od jednolitej władzy państwowej do struktur rządowo-samorządowych gruntownie zmieniło ramy życia zbiorowego. Samorządność, uznana w licznych międzynarodowych konwencjach za wartość samą w sobie, to normatywny wzór zderzający się z rzeczywistością społeczną, w której brakuje tradycji obywatelskiego zaangażowania, a postawy obojętności wobec spraw publicznych lub negowania działań władz jakiegokolwiek szczebla sięgają swymi korzeniami doświadczeń z czasów PRL¹⁶. Niski autorytet państwa i prawa oraz niski stopień partycypacji obywatelskiej są czynnikami utrudniającymi rozwój samorządności.

Analizując dotychczasową literaturę przedmiotu zauważyć można, że czynniki, które w największym stopniu wpływają na rozwój i kreatywność społeczeństwa, to praworządność, samorządność i pluralizm, warunkami ich pojawienia się zaś są: decentralizacja, deetatyzacja i demokratyzacja¹⁷.

Istota samorządności

Wśród najbardziej pożądanых atrybutów demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego znajduje się samorządność i bardzo silnie z nią związana demokracja lokalna.

Samorządność rozumiana jako ideał normatywny, oparty na podmiotowości i autonomii, realizowana jest w praktyce w samorządach terytorialnych, a więc instytucjach, uprawnionych do podejmowania działań służących mieszkańcom danego terytorium¹⁸.

Rzeczywista autonomia jest jednym z najważniejszych czynników przekształcających luźną, amorficzną grupę w prawdziwą społeczność. Jej zasadniczy wymiar to – obok niezależności – możliwość samodzielnego „rządzenia się” danej wspólnoty wedle sformułowanych przez nią zasad. Określone zrzeczenie ludzi staje się społecznością tylko wówczas, gdy więź wewnątrzgrupowa oparta jest na rzeczywistym udziale członków, na autentycznej aktywności, pozwalającej członkom wspólnoty wpływać na losy i kierunek rozwoju stworzonej przez nich organizacji. Nie jest więc prawdziwą społecznością takie zrzeczenie, którego członkowie nie mogą działać w sposób całkowicie wolny i suwerenny, zrzeczenie, które w istocie służy zniewoleniu i ograniczeniu możliwości działania.

¹⁶ Zob. A. Turska: Socjologiczna refleksja nad prawem jako czynnikiem organizacji życia zbiorowego. „Studia Iuridica” 2000 nr XXXVIII, s. 20, nn.

¹⁷ Zob. S. Golinowska, M. Boni (red.): Nowe dylematy polityki społecznej. CASE, Warszawa 2006.

¹⁸ Por. P. Starosta. Samorząd terytorialny. [w:] Encyklopedia socjologii. T. 4. Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 12-19.

Autonomia – zgodnie z etymologią (gr. autonomia, autónomos – samorządność, samorządny) – jest to „rządzenie się mniejszej społeczności prawami ustanowionymi przez nią samą w ramach nadrzędnej struktury danego społeczeństwa; absolutna autonomia to tyle co suwerenność, niezależność polityczna”¹⁹. Pojęcie autonomii łączy się zatem z pojęciem niezależności oraz samorządności, rozumianej jako rządzenie się danej społeczności na podstawie ustanowionych przez nią zasad, odniesionych do prawa naturalnego oraz wymogów sprawiedliwości państwowej i społecznej. Samorządność oraz niezależność są więc dwoma aspektami tej samej wartości i wzajemnie się warunkują; niezależność, czyli wolność od presji zewnętrznej, powinna być przestrzenią samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących podmiotu decydującego. Należy także zwrócić uwagę, że jest ona pewnym pożądanym stanem, jakby pasywnym i negatywnym aspektem autonomii, przygotowaniem do realizacji samorządności, która natomiast jawi się jako działanie, aspekt czynny i pozytywny.

Samorządność realizuje się już od momentu powstania wspólnoty. W duchu całkowitej niezależności jej członkowie powinni samorządnie określić podstawowe cele i program działania. Jest to zazwyczaj poważny sukces grupy, a zarazem sprawdzian jej zdolności organizacyjnych, integracji wewnętrznej, gdyż wymaga przewyciężenia różnorodności indywidualnych oczekiwań oraz znalezienia płaszczyzny dobra wspólnego.

Podobny problem pojawia się też przy określaniu statutów i wewnętrznych celów działalności stowarzyszeń. Również w tej dziedzinie należy zagwarantować całkowitą swobodę decyzji, bowiem statuty i regulaminy powinny uwzględniać wiele różnorodnych aspektów związanych z historią, tożsamością i doświadczeniami danej wspólnoty. Nikt nie może dążyć do narzucenia samorządnym grupom zasad, według których miałyby one formułować swoje programy i statuty. Samorządność struktur pośrednich musi się opierać na zasadzie pomocniczości jako jednej z podstawowych norm porządku społecznego.

Ważnym kierunkiem realizacji samorządności jest określanie struktur organizacyjnych. Także i w tym zakresie konieczna jest całkowita swoboda działania, prawo do nadawania zrzeszeniom takiej struktury organizacyjnej, jaką członkowie sami uznają za najwłaściwszą ze względu na swe potrzeby. Niesprawna organizacja, sztuczne przeszczepianie schematów wypracowanych w innych instytucjach nie będzie sprzyjało wyzwoleniu inicjatywy, doprowadzając do całkowitej bierności.

Jednym z pierwszych sprawdzianów, weryfikujących sprawność organizacyjną wspólnoty, jest wybór zarządu i organów kierowniczych. Rygorystycznie należy tu przestrzegać demokratycznej ordynacji wyborczej oraz zabiegać o to, by wybór liderów nie skłaniał członków do powzięcia podejrzeń, że

¹⁹ A. Podsiad: Słownik terminów i pojęć filozoficznych. Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 2001, s. 89.

narzuceni oni zostali przez nadrzędne instancje. Pamiętać zaś trzeba, że niebezpieczeństwo narzucenia przywódców, którym obce są idee danej wspólnoty i którzy będą ją traktować instrumentalnie, jest realnym zagrożeniem, gdyż związek jednoczący ludzi pozostanie zawsze organizacją atrakcyjną i niebezpieczną zarazem. Atrakcyjną, bo wykorzystanie jej do własnych celów przynieść może ogromne korzyści, niebezpieczną, bo jako niezależny i samorządny ruch ludzi kumuluje energię, która może się w pewnych sytuacjach okazać niszcząca.

Samorząd jest efektem procesu decentralizacji. Mówiąc o decentralizacji, możemy wskazać na kilka rodzajów instytucji²⁰. Mogą to być po prostu delegatury jakichś urzędów centralnych, rozmieszczone tak, aby obywatele mieli do nich łatwiejszy dostęp. Innym typem są agencje, w więc instytucje wypełniające bardzo konkretne zadania, niezależne od struktur władzy terytorialnej. Samorząd jest trzecim typem. W tym przypadku mamy do czynienia z przekazaniem władzy, kompetencji i środków. W Polsce od 1990 roku status samorządu mają gminy, a od 1999 roku województwa i powiaty. Reformie administracyjnej przyświecały trzy cele. Pierwszy z nich – polityczny – to wzrost partycypacji obywatelskiej. Decentralizacja sprawia, że obywatele są bardziej zainteresowani sprawami publicznymi, a jednocześnie zwiększa się kontrola społeczna nad elitami i środkami publicznymi. Drugim celem jest cel efektywnościowy, a więc założenie, że decentralizacja przyczyni się do lepszego zarządzania sprawami publicznymi (znajdujemy tu więc proste przeniesienie do sfery publicznej założeń obecnych od dawna w teoriach zarządzania). Wreszcie trzeci cel ma charakter społeczny – powstanie samorządów sprawia, że obywatele wspólnie decydują o hierarchii spraw, które trzeba rozwiązać, mają duży wpływ także na wybór samych rozwiązań i sposobów, jakimi się je uzyskuje. Dodatkowo istnienie samorządu sprzyjać ma budowaniu kapitału społecznego i wyzwaniu obywatelskich inicjatyw.

Decentralizacja jest zdroworoządkową zasadą podziału kompetencji, mająca zapewnić, z jednej strony, skuteczność funkcjonowania jakiegoś organizmu zbiorowego, z drugiej zaś optymalne warunki rozwoju jednostki. Zasadność owego podziału kompetencji dostrzegamy w funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Jeżeli burmistrz, wójt czy starosta chciałby rozstrzygać wszystkie sprawy osobiście, to doprowadziłoby to do paraliżu organizacyjnego, wyczerpania danego urzędnika i zamęczenia wszystkich członków wspólnoty lokalnej. Właściwym rozwiązaniem jest podział władzy i kompetencji, tak by przywódcy przedkładano jedynie ważniejsze sprawy, podwładnym zaś pozostawiano sprawy mniejszej wagi – zgodnie z ich kompetencjami. Korzystnym skutkiem takie procedowania jest nie tylko zmniejszenie obciążenia samego lidera, ale również zaktywizowanie

²⁰ S. Golinowska: Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych. [w:] Nowe dylematy polityki społecznej. Red. naukowa S. Golinowska, M. Boni. CASE, Warszawa 2006, s. 49, nn.

obywateli, co w konsekwencji – zadowolenie ludzi z profitów podzielenia się władzą.

Wyręczanie jednostek w wypełnianiu zadań, z którymi mogą sobie poradzić, jest niesprawiedliwością i szkodą społeczną. Wehłanianie przez władze centralne zadań i obowiązków, które są w stanie samodzielnie wypełnić władze niższego szczebla prowadzi do niewydolności władz centralnych i podważenia sensu istnienia władz lokalnych. Z tego względu władza państwa powinna społecznościom lokalnym zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją zresztą zbyt rozpraszały i uniemożliwiały realizację jej najważniejszych zadań, takich jak kontrola, kierownictwo, zapewnienie bezpieczeństwa i karanie nadużyć. Tak rozumianą zasadę pomocniczości streszcza się nieraz w krótkiej formule: tyle wolności, ile to możliwe - tyle władzy, ile to konieczne. Formuła jest efektywna, maksymalizuje wolność podmiotu i minimalizuje interwencję władz. Cała trudność urzeczywistnienia zasady pomocniczości bierze się jednak właśnie z kłopotów ze zdefiniowaniem tego, co jeszcze możliwe, i tego, co już konieczne. O ile można z grubsza określić zakres pożądanых interwencji państwa, konieczne wydaje się jednak zastrzeżenie, że reagować należy stosownie do potrzeby chwili. Znaczy to ni mniej ni więcej, że zasada pomocniczości z trudem się przekłada na nieruchomy, ponadczasowy system, choć zarazem nie można jej przecież realizować bez jakichś ram systemowych. Te jednak winny być możliwie giętkie, a w ich określeniu uwzględnić trzeba czynnik upływającego czasu. Społeczność, która dzisiaj – nie dysponując ani odpowiednimi środkami finansowymi, ani co gorsza „kapitałem ludzkim” – będzie miała kłopoty z samo-rządzeniem się, jutro – nabrawszy pewnych doświadczeń i pozyskawszy odpowiednich specjalistów – może się okazać samodzielna. W tym pierwszym okresie trzeba jej udzielić wsparcia większego niż innym, ale też pilnie obserwować, by nie przeoczyć momentu, w którym pomoc ograniczyć.

Jeśli zgodzimy się, że państwo to dobro wspólne obywateli, a jego celem i racją istnienia jest troska o stworzenie im wszystkim optymalnych warunków wszechstronnego rozwoju, wskazać można wówczas na cztery podstawowe funkcje państwa, które są niejako uszczegółowieniem owego zasadniczego celu: zabezpieczenie podstaw dobrobytu, zabezpieczenie porządku prawnego, zabezpieczenie warunków rozwoju kultury narodowej oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Realizacja tych funkcji warunkuje legitymizację władzy państwowej wszystkich szczebli; w ustroju demokratycznym obywatele poprzez swoje decyzje wyborcze oceniają, czy i w jakim stopniu przypisane państwu zadania były realizowane przez ekipę polityczną sprawującą władzę przed wyborami. Samorząd lokalny daje obywatelom szansę oceny tego, jak władze polityczne spełniają swe funkcje także na niższych szczeblach życia społecznego: jak się troszczą o właściwą politykę społeczną i ochronę zdrowia,

sprawny wymiar sprawiedliwości, instytucje edukacji i kultury, bezpieczeństwo wewnętrzne.

Szczegóły odpowiedzialności różnych kategorii urzędników określają odpowiednie ustawy, lecz najważniejsza jest odpowiedzialność polityczna przed wyborcami. By mogła być ona należycie wyegzekwowana, konieczne jest minimum zaangażowania ze strony samych wyborców, minimum ich zainteresowania dla spraw gminy, powiatu, regionu i całego państwa. Jeśli jednak w decyzje wyborcze wkalkulowane jest założenie, że wszyscy działacze czy politycy zajmujący określone stanowisko, zachowują się mniej więcej tak samo i niczego od nikogo nie da się wymagać, to trudno mówić o jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej urzędników.

Stanisława Golinowska przypomina, że osiągnięcie celów, jakim służyć ma decentralizacja, zależy od cech społeczeństwa: „Społeczeństwa zmodernizowane, bogatsze i lepiej wykształcone są bardziej zainteresowane decydowaniem o sobie w szerokim zakresie spraw, a także lepiej potrafią organizować odpowiednie struktury instytucjonalne niezbędne dla osiągnięcia ich celów. Decentralizacja w takich społeczeństwach rozwija się w obywatelskich wspólnotach, dzięki którym podejmuje się inicjatywy na rzecz wspólnego dobra, a ich realizację opiera na wspólnym zaufaniu oraz poczuciu odpowiedzialności”²¹.

Kolejnym wymogiem sprawnego funkcjonowania wspólnoty lokalnej jest demokratyzacja. Zasady demokracji wymagają, aby wszyscy członkowie wspólnoty posiadali czynne i bierne prawo wyborcze, aby decydował głos większości, lecz także, by na wszystkich szczeblach struktury istniała możliwość swobodnego wyrażania poglądów i jawnej oceny poczynań liderów. Obowiązywalność decyzji podjętych przez większość jest bowiem słuszna, lecz tylko do pewnego stopnia; uwzględnienie głosu mniejszości, a nawet głosu jednostek, umożliwienie im przedstawienia własnego, odmiennego stanowiska, nada wspólnocie cechy prawdziwie humanistyczne. Prawdziwa demokracja w danej grupie zakłada więc organizację i taki układ stosunków wewnętrznych, w których każdy członek organizacji posiada równe prawa i ma zagwarantowaną możliwość uczestniczenia bezpośrednio lub pośrednio w procesie podejmowania decyzji. Nie sposób osiągnąć ten idealny stan wyłącznie na drodze rozstrzygnięć prawno-organizacyjnych. Działaniom tym towarzyszyć muszą także starania mające na celu kształtowanie postaw, gdyż demokracja jest nie tylko formą ustrojową, jest także cnotą społeczną, a tę trzeba ćwiczyć.

Samodzielnie opracowane przez członków wspólnoty lokalnej programy i strategie, demokratycznie wybrani liderzy oraz właściwe struktury organizacyjne to zasadnicze elementy rozwijające i zarazem mające zabezpieczać samorządność. Lecz jest to tylko część problemów, z jakimi uporać się muszą wspólnoty lokalne w dążeniu do pełnej samorządności, która swój oryginalny wyraz znajduje głównie

²¹ S. Golinowska: op.cit., s. 51.

w działaniu zewnętrznym, działaniu zmierzającym do zaspokojenia potrzeb członków wspólnoty. Warto pamiętać, że wprowadzanie zmian administracyjnych wywoływało wiele lęków i protestów, dominowała obawa przed pogorszeniem się sytuacji finansowej regionu, przed naruszeniem autonomii historycznej i kulturowej, przed koniecznością porozumienia z inną społecznością lokalną, od której czasem oddzielały zadawnione antagonizmy, wreszcie zwykły, ludzki strach przed zmianą, tym trudniejszą przecież, że wspólnoty lokalne zmierzyć się miały z zadaniami, w realizacji których nie miały dotąd żadnych doświadczeń. Były to zupełnie zrozumiałe reakcje. Zarówno w życiu społeczeństw, jak i jednostek każda zmiana jest dezintegracją i pociąga za sobą stratę określonej wartości, która ma się właśnie stać ceną wartości nowej, ceną reintegracji na wyższym poziomie. Ostatni etap funkcjonowania starych struktur jest zawsze łatwiejszy niż pierwszy etap funkcjonowania nowych. Stąd bierze się konieczność precyzyjnej i dobrze zaprojektowanej akcji perswazyjnej, a także towarzyszących jej działań interwencyjnych, mających łagodzić pierwsze niekorzystne skutki zmian. Dlatego w latach 90. ubiegłego wieku tak potrzebna była swego rodzaju „inventaryzacja lęków społecznych”, staranny dobór argumentacji mającej dotrzeć do określonych grup społecznych. Lekceważenie najbardziej nawet na pozór nieracjonalnych i małostkowych fobii mogło oznaczać fiasko reformy, która – zmierzająca przecież do pobudzenia aktywności społeczeństw lokalnych – w rzeczywistości spotęgowałaby ich frustrację i utrwaliała bierność.

Aktywności społecznej nie da się zarządzić. Naiwne byłyby też spodziewania, że samo przesunięcie administracyjnych granic województw i uruchomienie nowych jednostek administracyjnych (powiatów) spowoduje automatycznie znaczący wzrost zaangażowania społeczności lokalnych. Słabością reformy administracyjnej było to, iż nie podjęto działań mogących przeciwdziałać frustracji mieszkańców rozległych obszarów Polski, a nawet – co gorsza – cynicznie wykorzystywano tę frustrację, czyniąc z niej coś na kształt amunicji w kolejnych bataliach wyborczych. Lekiem na frustrację jest sukces. Przestrzenie tego sukcesu mogą być różne, bo różne mogą być powody do dumy społeczności lokalnych, i nie jest też najważniejsze, kto będzie pierwszym autorem pierwszego sukcesu – o wiele bardziej istotne jest to, by jego beneficjentami stali się właśnie członkowie społeczności lokalnej. Potrzebni są zatem ludzie, liderzy zmian, którzy będą gotowi siać, nie zaś żąć, potrzebne są stronnictwa i partie polityczne, dla których oddanie władzy ludziom jest czymś więcej niż hasłem wyborczym, bo wyraża także akceptację tych bolesnych sytuacji, gdy władzę przejmą osoby i grupy, z jakimi się nie identyfikujemy. Potrzebny jest wreszcie pewien ferment, coś, co stanie się zaczynem dalszej aktywności społecznej. Co jest najskuteczniejszym stymulatorem inicjatywy i przedsiębiorczości? Struktury pośrednie. Im więcej struktur pośrednich w społeczeństwie, im więcej związków, zrzeszeń, grup, klubów, stowarzyszeń, tym większy jest ów „pożądany ferment” społeczny, tym łatwiej ludziom artykułować swoje potrzeby i oczekiwania, tym

szybciej zatowarzyszona zbiorowość przeobraża się w społeczeństwo obywatelskie. Więzy społeczne powinny się krzyżować i koncentrycznie rozwijać; podstawowym podmiotem pozostaje rodzina, ta jednak winna uczestniczyć w podmiotowości grupy sąsiedzkiej, osiedlowej, wspólnoty wsi lub miasta, spółdzielni, związku zawodowego, stowarzyszenia kulturowego itp. Istnienie samorządów lokalnych pomaga obywatelom odkryć, jak wielką siłą dysponują, gdy we wspólnym działaniu troszczą się o sprawy swoje i swoich „małych ojczyzn”. Inspiracją winna tu być zawsze zasada pomocniczości, ta jednak okaże się najbardziej owocna, gdy jej dyrektywy zawsze będziemy odnosić do wymogów dobra wspólnego. Wewnętrzne więzy społeczności lokalnych też przecież nie mogą przeobrażać się w jakiś mimowolny separatyzm, lecz muszą się rozwijać i poszerzać, zataczając coraz dalsze kręgi i ostatecznie kulminując w wielkiej wspólnotocie narodu.

Jednym z najgroźniejszych możliwych błędów w pojmowaniu decentralizacji jest interpretowanie jej jako swoistego postulatu *laissez-faire*. Nie tylko odpowiedzialność polityczna przed wyborcami, ale także odpowiedzialność za dobro wspólne orientować musi charakter i skalę aktywności działaczy w społecznościach lokalnych. Zwracam na to uwagę dlatego, że możliwe a nawet bardzo prawdopodobne są przecież sytuacje, w których właśnie odpowiedzialność za dobro wspólne całej społeczności wymagać będzie decyzji, które nie przysporzą politykom popularności. W życiu społecznym nie ma automatyzmu; tak jak trudno dziś – zwłaszcza po przetaczającym się przez światowe gospodarki kryzysie – uwierzyć w doskonałą nieomyślność „niewidzialnej ręki rynku” i wolnej konkurencji, tak też nie należy się spodziewać, że energie wyzwolone przez realizację podziału kompetencji w naturalny sposób zapewnią powszechne szczęście i pomyślność. Warunkiem właściwego korzystania z udziału we władzy jest stworzenie takiej infrastruktury społecznej, politycznej i ekonomicznej, która z jednej strony da szansę rozwoju indywidualnej kreatywności, z drugiej zaś będzie zabezpieczać przed ewentualnymi tendencjami dezintegrującymi i separatystycznymi. Dobro wspólne istnieje dla konkretnych, indywidualnych osób, bo chodzi o takie warunki życia społecznego, w których jednostki i zbiorowości mogą się w pełni realizować. Stąd jednak właśnie wynika prawda, że i jednostka, i mniejsze wspólnoty dla własnego dobra winny się troszczyć o te wartości wspólne, ogólnopaństwowe, które warunkują ich rozwój. Kryterium sprawdzającym to, czy dana struktura administracyjna służy rzeczywiście dobru wspólnemu, jest jej zdolność do zapewnienia optymalnych warunków rozwoju wszystkim obywatelom, ich rodzinom, zrzeszeniom.

Kolejnym ważnym elementem samorządności jest spajająca ją więź społeczna. Jakkolwiek racjonalnie brzmiałyby argumenty typu: „nie będziemy łożyć na śląskie kopalnie”, „nie chcemy utrzymywać zabytków Krakowa”, „nie zamierzamy płacić za zapóźnienie cywilizacyjne Podlasia”, „nie będziemy finansować rozrywek warszawki”, to nie wolno nie słyszeć motywującego je zamknięcia na sprawy i potrzeby wspólnoty obywateli. Nie ma szans na budowanie

więzów solidarności tam, gdzie dokonuje się erozja moralna społeczeństwa; ścisły związek między poziomem etycznym obywateli a solidarną odpowiedzialnością powinien skłaniać wszystkie podmioty życia społecznego, zwłaszcza zaś władzę państwową i środowiska opiniotwórcze, do podjęcia wysiłku na rzecz podwyższania „moralności krańcowej” w naszym społeczeństwie. Konieczne jest poszukiwanie mechanizmów i instrumentów, które pozwolą odbudować także doświadczenie ogólnonarodowej solidarności. Za to odpowiedzialne są w równym stopniu władze centralne i wszystkie społeczności lokalne.

Wzmacnianie samorządów lokalnych ma służyć rozwojowi, ten jednak winien być równomierny. Zbyt wielkie dysproporcje w postępie cywilizacyjnym na dłuższą metę stają się zawsze źródłem niepokojów społecznych i groźnych separatyzmów. Oczywiście, decentralizacja zasadniczy ciężar odpowiedzialności za rozwój składa przede wszystkim na samych zainteresowanych, którzy muszą rozbudzić w sobie ducha kreatywności. Wymóg solidarności jednak każe lepiej rozwiniętym społecznościom wspierać słabszych – nie tylko i nie tyle przez dzielenie się dochodem, ile przez udostępnienie swego „kapitału ludzkiego”. Troska o dobro wspólne, która jest główną racją istnienia władz centralnych, powinna tak orientować ich działania, by regiony mniej rozwinięte uzyskiwały większą pomoc, wyrażającą się niekoniecznie w sumach bezpośrednich subwencji, a bardziej w baczniejszej kontroli nad sposobem wykorzystania dostępnych środków i w pozyskiwaniu środków inwestycyjnych.

Wartość samorządności pośrednio podkreśla także koncepcja zrównoważonego rozwoju. Główna jej idea to przekonanie, że prawdziwy rozwój możliwy jest tylko wówczas, gdy dostrzeże się wzajemne zależności i uwarunkowania zjawisk społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Podobna zasada dotyczy idei samorządności. Sprawny samorząd wymaga bowiem zaangażowania wszystkich członków wspólnoty. Liderzy stają się swoistym zaczynem, ich działania naśladują inni. W ten sposób wszyscy – pracując na rzecz wspólnego rozwoju – walnie się do niego przyczyniają. W koncepcji zrównoważonego rozwoju silnie podkreśla się konieczność uwzględnienia potrzeb społecznych, tłumacząc, że nie można mówić o prawdziwym rozwoju, jeśli kosztem efektów ekonomicznych są nierozwiązane problemy społeczne. Podobnie samorządna wspólnota ma rację bytu tylko wówczas, gdy dominuje w niej nastawienie na dobro wspólne, myślenie w kategoriach dobra drugiego człowieka.

Tak jak samorządność nie jest wynalazkiem współczesnym, tak i więzi solidarności oparte na wzajemnym zaufaniu obecne były od dawna we wspólnotach lokalnych. W tym kontekście warto przypomnieć o zjawisku tzw. tłoki, a więc dobrowolnej pracy wszystkich mieszkańców danej wsi na rzecz wspólnych celów, np. budowy grobli, utwardzania drogi, ale także wzajemnej pomocy – opieki nad wdowami i sierotami, pomocy w odbudowie gospodarstwa zniszczonego w pożarze, pomocy w pracach polowych (zwłaszcza w wypadku choroby). Ochotnicza straż pożarna wywodzi się z tej właśnie tradycji solidarności.

Solidarności, która wypełniała wszystkie funkcje przejęte później przez system ubezpieczeń²².

Etyka praworządności warunkiem efektywnego samorządu

Minione lata pokazują, że wciąż aktualne jest pytanie o to, jak budować pozytywny etos urzędnika - starosty, wójta, burmistrza, radnego, jakie powinny być kryteria doboru urzędników lokalnych? Fundamentem tegoż etosu urzędnika samorządowego winno być przede wszystkim poszanowanie prawa, powszechnie obowiązujących zasad moralności oraz troska o dobro wspólne. Postawa samorządowców powinna być realizacją zasad etyki praworządności, zakładającej, że już sama godność osoby ludzkiej oraz wymóg sprawnego funkcjonowania państwa każą przestrzegać następujących zasad: uczciwości w relacjach między rządzącymi a rządzonymi, transparentności działań w administracji publicznej, bezstronności w rozstrzyganiu spraw publicznych, poszanowania praw przeciwników politycznych, sprawiedliwego i uczciwego wykorzystania pieniędzy publicznych oraz rezygnacji z niegodziwych metod zdobywania władzy i utrzymania władzy za wszelką cenę.

Zasada uczciwości w relacjach między rządzącymi a rządzonymi wymaga otwartości działań. Te zaś wyrastają z motywów, jakie skłaniają działaczy do ubiegania o określone stanowisko. Samorządowcy, będąc ludźmi, podlegają ludzkim słabościom, te zaś nie kompromitują samorządu jako takiego, ale w najgorszym razie ich samych, jeżeli ulegli pokusie władzy czy pieniędzy. Udział we władzach samorządowych jest służbą, choć musimy pamiętać, że służbą bardzo odpowiedzialną, wymagającą bardzo dużego zaangażowania, kompetencji, czasem nawet wyrzeczeń, a zatem godziwe wynagrodzenie trudu większego niż przeciętne oraz kwalifikacji wyższych niż przeciętne musi być odpowiednie. Relatywnie wysoka płaca powinna też zabezpieczać przedstawicieli władz lokalnych przed pokusą korupcji. Wynagrodzenia samorządowców powinny być jednak ustalone na takim pułapie, by nie stanowiły uszczerbku danej jednostki administracyjnej, by nie naruszały dobra danej społeczności lokalnej jako całości.

Karierowiczowskie podejście do służby społecznej może się zdarzać wszędzie. Od wyborców zależy, kto będzie sprawował władzę w gminie, powiecie, województwie. Jeśli wybrani zostaną ludzie niegodni zaufania, cała społeczność poniesie konsekwencje swojego wyboru i być może następnym razem okaże się roztropniejsza. Cieszyć się należy, jeśli ci samorządowcy, którzy się sprawdzą, udowodnią, że potrafią pracować dla dobra wspólnego, zostaną później wybrani na posłów czy senatorów, taki jest bowiem naturalny tryb kształtowania się elit politycznych. Jak pokazują badania polskich elit powiatowych, radni teoretycznie są świadomi, że powinni służyć interesom ogółu, ale ich praktyczne działania

²² P. Matczak: op.cit., s. 62.

sprawiają, że wyborcy są przekonani, że jedynym celem władz lokalnych jest dbałość o własne interesy²³.

Szczególnym wyrazem uznania zasady jawności w administracji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji. W wielu przypadkach jedynym naprawdę skutecznym narzędziem kontroli władz lokalnych są lokalne media, najczęściej gazety, często także media internetowe, redagowane przez pasjonatów, żywo zainteresowanych tym, co dzieje się w ich miejscowości, gminie czy powiecie. Niejednokrotnie to właśnie publikacje niezależnych dziennikarzy ujawniały nieprawidłowości władz. Jawność oznacza z jednej strony przejrzystość procedur i formalnych wymagań, z drugiej zaś dostęp mieszkańców do informacji o planach i ich uwarunkowaniach, potrzebach i pomysłach na ich zaspokojenie. Istotne jest także stanowisko władz w sprawach budzących kontrowersje – na ile zainteresowane są opinią publiczną, na ile poddają sporne kwestię pod publiczną debatę.

Zasada bezstronności w rozstrzyganiu spraw publicznych jest niewątpliwie bardzo dużym wyzwaniem. Wymaga ona bowiem umiejętności wykraczania poza subiektywne odczucia i przekonania. Lokalny urzędnik, jak każdy człowiek, w swoim działaniu odwołuje się do przyjętej wizji świata, sposobu interpretowania i oceniania rzeczywistości. Ważne jest, by podejmując decyzje, potrafił przezwyciężyć własne uprzedzenia i zdobyć się na maksymalnie obiektywne oceny. Nie da się zaprzeczyć, że troska o zabezpieczenie jakichś – jednostkowych czy zbiorowych – korzyści to powszechny i niejako naturalny impuls do podjęcia aktywności politycznej. Ważne jednak, aby ten motyw nie stał się zarazem pierwszorzędnym celem. Z najnowszej historii, a nawet naszej skomplikowanej teraźniejszości znamy bowiem przykłady takich działań, w których egoistyczne dążenie do zysku lub rozgłosu staje się dla kogoś wystarczającym usprawiedliwieniem postępowania niszczącego istotne wartości.

Zasada poszanowania praw przeciwników politycznych oznacza nie tylko przyznanie prawa do posiadania i wyrażania odmiennych poglądów, ale także gotowość podjęcia działań zaproponowanych przez przeciwników politycznych a służących dobru społeczności. Słabością polskiej demokracji lokalnej jest przenoszenie na poziom samorządów sporów i antagonizmów z forum parlamentu. Animoszje międzypartyjne uniemożliwiają częstokroć rzeczową współpracę na rzecz konkretnych spraw lokalnych.

Nie ma polityki bez sporu, bez kontrowersji. Kontrowersja to jednak nie to samo co kłótnia. A prawdziwa dyskusja polega raczej na poszukiwaniu płaszczyzny porozumienia z partnerem niż na wytykaniu jego błędów. Nawet najtrudniejszy spór może bowiem przeistoczyć się w dialog, jeśli pamiętać będziemy o szacunku dla przeciwnika, jeśli w ogóle zechcemy słuchać jego racji i w nawiązaniu do nich

²³ A. Dudzińska, B. Post: Powiatowe odmiany reprezentacji politycznej. [w:] Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja. Struktura. Działanie. Red. naukowa J. Wasilewski. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 297.

formułować swoje argumenty. W polityce dzisiejszy przeciwnik może się jutro okazać sprzymierzeńcem i to wcale nie dlatego, że któraś ze stron zaprze się siebie, ale po prostu z tej przyczyny, iż dynamika historii zbliża ludzi niezależnie od ich zamierzeń.

Zasada sprawiedliwego i uczciwego wykorzystania pieniędzy publicznych jest chyba jedną z najczęściej łamanych, a – jak doskonale wiadomo – targowanie się o stanowiska i obsadzanie ich „swoimi” ludźmi jest jednym z powodów wyjątkowo małego zaufania, jakim obdarzani są politycy. Dobro lokalnej społeczności wymaga opracowywania planów i strategii rozwoju, których realizacja wykracza poza kadencję danej ekipy władzy. Zarówno przygotowanie takich projektów, jak i wcielanie ich w życie wymaga dalekowzroczności i umiejętności współpracy. Tymczasem polscy samorządowcy częściej odpowiadają opisowi Edmunda Wnuka-Lipińskiego: „Polityk małego kalibru szuka doraźnego zainteresowania, nie zapomina jednak o własnych interesach, atakuje tych, którzy odnoszą sukces, nawet jeśli są to sojusznicy polityczni, bo sukces innych jest jego porażką. Nie ma zmysłu syntezy, a myślenie w kategoriach przyczynowo-skutkowych jest zakłócone albo spiskową wizją dziejów, albo chwilowymi emocjami. Taki polityk zgodę utożsamia ze znową, kompromis ze zdradą, odmienny pogląd z zaprzaństwem, lojalność ze zniewoleniem, a brak poparcia społecznego z ogłupianiem ludzi wskutek manipulacji wrogów”²⁴.

Wyzwania ekonomiczne, jakie stoją przed polskimi samorządami, są bardzo duże. Ciągły brak środków skłania władze do działań, które – jak chociażby sprzedaż gruntów – na krótką metę wydają się rozwiązaniem problemów, często jednak otwierają furtki dla zachowań wątpliwych etycznie. Podobnie podczas przetargów na realizację zamówień publicznych firmy skarżą się na nieuczciwy przebieg procedur, posądzając urzędników o nieoficjalne przekazywanie informacji innym firmom i łapówkarstwo. Problem korupcji jest jednym z przejawów erozji moralności, która dotknęła współczesne społeczeństwa, a w szczególności chyba stopniu społeczeństwa postkomunistyczne. Dziedzictwem tamtej mentalności jest przekonanie, że wszelkie reguły i zasady postępowania, czy to w sprawach gospodarczych, politycznych czy personalnych, są jedynie zewnętrznym kamuflażem, a istotą rzeczy jest „załatwianie sprawy”, po znajomości lub właśnie za pomocą łapówki. Ta wiedza jest elementem smutnego doświadczenia, jakie Polacy zdobywali przez całe dziesięciolecia. Można powiedzieć zatem, że doszło do przesunięcia w dół pewnej „moralności krańcowej”, czyli dopuszczalnych i akceptowanych zachowań moralnych. Tę granicę bardzo trudno jest przesunąć w górę, a więc uświadomić, że korupcja, na małą czy dużą skalę, nie jest czymś normalnym i że nie musimy się na nią zgadzać. Badania opinii publicznej pokazują jednak, że choć większość Polaków (89%) uważa korupcję za duży problem naszego kraju, to skala ich osobistych doświadczeń w tym względzie (dawanie lub

²⁴ E. Wnuk-Lipiński: O dylematach polskiej transformacji. [w:] Polska. Ale jaka? Red. naukowa M. Jarosz. Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 91.

przyjmowanie łapówki, znanie kogoś kto przyjmuje lub daje łapówki) jest znacznie mniejsza. Niestety, władze lokalne wymieniane są jako jedno z najbardziej korupcyjnych środowisk²⁵.

Obok korupcji zjawiskiem zagrażającym samorządności jest wykorzystywanie stanowiska dla partykularnych interesów. Dobro wspólne obejmuje całokształt warunków społecznych, które pozwalają ludziom pełniej i szybciej osiągnąć własną doskonałość. Jest więc w nim miejsce na dobro każdej jednostki i grupy społecznej, pod warunkiem wszakże, iż nie będą one swego dobra absolutyzować i realizować kosztem innych. Wówczas bowiem ich działalność staje się czymś w rodzaju nowotworu niszczącego zdrową tkankę społeczną i mogącego doprowadzić do jej unicestwienia.

Istotą demokracji jest cykliczna wymiana władz i równe prawo do zabiegania o poparcie obywateli. Postawa demokratyczna oznacza akceptację zasady rezygnacji z niegodziwych metod zdobywania władzy i utrzymania władzy za wszelką cenę. Uczciwa konkurencja oznacza otwarte przedstawienie własnego programu, gotowość podjęcia dyskusji, unikanie zarówno pustych obietnic, jak i negatywnej kampanii. Tymczasem, jak pokazuje niska frekwencja, wyborcy widzą przede wszystkim walkę o władzę, wpływy i pieniądze. Odwołanie się do jakichkolwiek wartości brzmi fałszywie.

Demokracja w równym stopniu oznacza rządy prawa i ochronę wolności, jak i aktywność obywateli w życiu publicznym i duże uprawnienia dla samorządów. Zastanawiając się nad możliwościami działania społeczności lokalnych dotykamy dwóch ważnych kregów zagadnień. Pierwszy to wymogi wynikające z ludzkiej godności. To z niej wyrasta bowiem potrzeba praworządności, a więc sytuacji, w której relacje między grupami, instytucjami i obywatelami regulowane są przez prawo, wobec którego wszyscy są równi. To ona sprawia, że naturalnym środowiskiem demokracji staje się pluralizm, a więc prawo do różnorodności poglądów, pomysłów i interpretacji. To godność człowieka wreszcie wymaga, by mogły funkcjonować samorządne wspólnoty, stworzone przez ludzi świadomych swojej mocy sprawczej i zdolnych do zawarcia konsensusu. Drugi zakres refleksji dotyczy wymogów, których spełnienie jest konieczne, aby lokalna wspólnota mogła funkcjonować sprawnie i efektywnie. Chodzi zatem o demokratyzację, czyli przyznanie równego prawa decydowania o wyborze władz i ich późniejszej obywatelskiej kontroli. Chodzi o deetatyzację, czyli wycofywanie się państwa ze zbyt wielkiego wpływu na te sfery ludzkiej aktywności, jak chociażby gospodarka, gdzie nadmierne regulacje państwowe nie są wskazane i korzystne. Chodzi wreszcie o decentralizację, szanującą podział kompetencji i dowodzącą wagi odpowiedzialności za sprawy własnej wspólnoty.

Człowiek żyje w przestrzeni wyznaczonej z jednej strony przez jego osobiste niezbywalne prawa i wolności, a z drugiej strony budowanej we

²⁵ Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań. Oprac. M. Feliksiak. CBOS, Warszawa 2010.

wspólnocie z innymi, w uległości wobec wspólnie wypracowanych zasad i przyjętych celów. Samorządność pozwala mu wykorzystać potencjał, jakim dysponuje. Jak bowiem stwierdza Robert Putnam: „tam, gdzie jest żyzna gleba regionalizacji, regiony czerpią pożywkę z tradycji regionalnych, ale tam gdzie ta gleba jest uboga, nowe instytucje są skarłale. Efektywne i reagujące na potrzeby mieszkańców instytucje zależą, używając języka obywatelskiego humanizmu, od republikańskich cnót i obyczajów. Tocqueville miał rację: rząd demokratyczny jest silniejszy, a nie słabszy, kiedy wokół niego jest aktywne społeczeństwo obywatelskie”²⁶.

Literatura

- Alexander J.C.: *The Civil Sphere*. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Czynniki wpływające na decyzje w wyborach samorządowych. Komunikat z badań. Oprac. A. Cybulska, K. Pankowski. CBOS, Warszawa 2007.
- Dudzińska A., Post B.: Powiatowe odmiany reprezentacji politycznej. [w:] Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja. Struktura. Działanie. Red. naukowa J. Wasilewski. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.
- Giddens A.: *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*. Przeł. S. Amsterdamski. Wydaw. Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Golinowska S., Boni M. (red.): *Nowe dylematy polityki społecznej*. CASE, Warszawa 2006.
- Golinowska S.: *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*. [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*. Red. naukowa S. Golinowska, M. Boni. CASE, Warszawa 2006.
- Kapuściński R.: *Lapidarium IV*. Czytelnik, Warszawa 2000.
- Matczak P.: *Kiedy dobrobyt zależy od współpracy... Dewastacja i odbudowa dóbr wspólnych*. [w:] *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*. Red. naukowa Sakson A., Węgierkiewicz P.: *Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa*, Instytut Zachodni, Konin – Warszawa – Poznań 2010.
- Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań. Oprac. M. Feliksiak. CBOS, Warszawa 2010.
- Podsiad A.: *Słownik terminów i pojęć filozoficznych*. Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 2001.
- Putnam R.D.: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przekł. J. Szacki, posłowie A. Rychard. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1995.
- Skarżyńska K.: *Między władzą a obywatelem*. „Newsweek” 2010/05.
- Starosta P.: *Samorząd terytorialny*. [w:] *Encyklopedia socjologii*. T. 4. Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.

²⁶ R. D. Putnam: op.cit., s. 285.

Turska A.: Socjologiczna refleksja nad prawem jako czynnikiem organizacji życia zbiorowego. „Studia Iuridica” 2000 nr XXXVIII.

Wnuk-Lipiński E.: O dylematach polskiej transformacji. [w:] Polska. Ale jaka? Red. naukowa M. Jarosz. Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

Wnuk-Lipiński E.: Socjologia życia publicznego. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Wojciszke B.: Sprawczość i wspólnotowość. Podstawowe wymiary spostrzegania społecznego. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2010.

www.ppwow.gov.pl.

Streszczenie

Artykuł omawia społeczne uwarunkowania skutecznej działalności samorządu lokalnego. Autor wskazuje na wymogi dotyczące jednostek: wykorzystanie aktywności opartej na wolności i wiedzy, postawa zaufania i solidarności oraz wymogi dotyczące kontekstu politycznego: realizowanie zasady decentralizacji i przestrzeganie etyki praworządności. Problematyka samorządu lokalnego ujęta została w odniesieniu do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako wzoru dla polskiej demokracji lokalnej budowanej po 1989 roku.

Summary

The article presents social aspects of the local governments' efficient activity. Author points at the special requirements relating to individuals (use of activity based on the freedom and knowledge, attitude of trust and solidarity) and political context (implementation of the decentralization rule and complying with legality ethics). The problematic of the local government was presented with reference to the conception of the civil society as an example for the Polish local democracy, implemented since 1989.

Krystyna Krzyżanowska

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Lokalny wymiar rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce

Local dimension of the Information Society in Poland

Wstęp

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską po wejściu do struktur europejskich jest budowa społeczeństwa informacyjnego, nazywanego coraz częściej społeczeństwem wiedzy. Początkowe założenia i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego wytyczył na początku lat dziewięćdziesiątych tzw. Raport Bangemanna. Raport ten podkreślał specjalne znaczenie dla stworzenia społeczeństwa informacyjnego takich nowoczesnych rozwiązań, jak: sieci cyfrowe z integracją usług (ISDN) – stanowiące medium informacyjne szczególnie dopasowane do potrzeb informacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, sieci szerokopasmowe – będące warunkiem koniecznym dla realizacji zaawansowanych zastosowań multimedialnych i stanowią podstawową sieć szkieletową społeczeństwa informacji, sieci komunikacji ruchowej oraz systemy komunikacji satelitarnej – stanowiące uzupełnienie naziemnych systemów komunikacyjnych. W świetle przedstawionych wówczas rozważań kluczowymi dla budowy społeczeństwa informacyjnego zastosowaniami telekomunikacyjnymi wynikającymi z tych rozwiązań wydawały się niewątpliwie: budowa sieci administracji publicznej (lokalnej i transeuropejskiej) oraz mechanizmów demokracji wspomaganey informatycznie, nauka na odległość i prowadzenie badań naukowych przy pomocy sieci, telepraca, usługi teleinformatyczne dla zarządzania przedsiębiorstwami oraz integracja ich z systemami tradycyjnymi, zarządzanie ruchem drogowym, kolejowym oraz kontrola ruchu powietrznego, sieci opieki zdrowotnej i ochrony środowiska, elektroniczna gospodarka: handel i usługi elektroniczne (w tym elektroniczne przetargi, zastosowania finansowe oraz rozwój sieci informacyjnych). Jak wynika z powyższych rozważań społeczeństwo informacyjne z założenia opiera się na przetwarzaniu informacji, która w większości zastosowań staje się towarem zarówno w sferze życia gospodarczego, jak i prywatnego. Jednym z wymiarów społeczeństwa informacyjnego jest e-administracja która z definicji polega na powszechnym udostępnieniu obywatelom i firmom usług administracji państwowej i samorządowej przez media telekomunikacyjne, a w tym internet. Z powyższych określeń wynika, że kategoria ta nie jest jednoznaczna, zawiera bowiem zarówno płaszczyznę technologiczną (stopień rozwoju teleinformatyki), jaki i społeczną

(świadomość, edukacja, poziom intelektualny wynikający z poziomu gospodarczego, badania itp.).

W artykule przybliżono istotę i genezę społeczeństwa informacyjnego, wykorzystanie technologii informacyjno – telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych oraz instytucjach lokalnych, analizę rozwoju systemów e-administracji w Polsce oraz przygotowanie pracowników administracji publicznej w Polsce do realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Opracowanie przygotowano na podstawie wybranych pozycji literatury naukowej, dokumentów o charakterze strategicznym oraz danych statystyki krajowej.

Istota terminu społeczeństwo informacyjne

W II połowie XX w. zaobserwować można powstawanie nowego typu tworu społecznego zwanego potocznie społeczeństwem informacyjnym. Podstawową jego cechą jest szybki rozwój technologii teleinformatycznych. Zjawiska takie jak telefonia komórkowa czy internet umożliwiają komunikację i dostęp na bardzo szeroką, niespotykaną dotychczas skalę. Coraz mniej istotny w porozumiewaniu się i przekazywaniu wiedzy staje się taki czynnik, jak odległość. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że obecnie świat wkroczył w erę, gdzie najcenniejszym dobrem stała się informacja. Stąd właśnie obserwuje się bardzo szybki rozwój technologii umożliwiających jej pozyskiwanie, przesyłanie i analizę. Próby zdefiniowania społeczeństwa informacyjnego sięgają czasów jego powstania i jak się okazuje nie jest to łatwe. Nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji, jak również konkretnych ustaleń dotyczących znaczenia i granic tego pojęcia. Brak jasnej definicji społeczeństwa informacyjnego należy uznać za słabą stronę tej wizji. Intuicyjnie, przeciętny człowiek określi je, jako takie społeczeństwo, gdzie używa się powszechnie komputerów i technik z nim związanych.

W większości definicji kładzie się duży nacisk na znaczenie informacji.

L. Soete, przewodniczący grupy ekspertów, która przygotowywała dla Komisji Europejskiej raport o społecznych aspektach społeczeństwa informacyjnego definiuje je w kontekście działań politycznych i stwierdza, że: „społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które właśnie się kształtuje, gdzie technologie gromadzenia i transmisji informacji i danych są powszechnie dostępne po niskich kosztach. Powszechnemu użyciu informacji i danych towarzyszą organizacyjne, komercyjne, społeczne i prawne zmiany, które głęboko zmieniają życie, pracę i społeczeństwo jako takie”¹.

R. Kluszczyński wyjaśniając termin „społeczeństwo informacyjne” kładzie nacisk na fakt, iż zastosowanie i rozwój infrastruktury informacyjnej ma przede wszystkim – oprócz wielkiego znaczenia dla ekonomii – daleko idące

¹ www.spoleczenstwoinformacyjne.pl (data dostępu 31.05.2010).

konsekwencje społeczne. Społeczeństwo informacyjne oznacza możliwość szerokiego dostępu do informacji, usług i do rozrywki na życzenie, możliwość interakcji i swobodnego operowania danymi, możliwość przeprowadzenia rozmaitych operacji na odległość i podjęcia komunikowania w dowolnej chwili i z dowolnego miejsca świata połączonego w wirtualną całość za pomocą sieci telekomunikacyjnej².

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) określa że: „społeczeństwo informacyjne może zostać znalezione na przecięciu, kiedyś odrębnych przemysłów: telekomunikacyjnego, mediów elektronicznych i informatycznego, bazujących na paradygmacie cyfrowej informacji. Jedną z wiodących sił jest stale rosnąca, a mianowicie moc obliczeniowa komputerów oferowanych na rynku, której towarzyszą spadające ceny. Innym elementem jest możliwość łączenia komputerów w sieć, pozwalająca im na dzielenie danych, aplikacji a czasami samej pomocy elektronicznej, na odległości tak małe jak biuro i tak duże jak planeta. Ten podstawowy model rozproszonej mocy obliczeniowej i szybkich sieci jest sednem społeczeństwa informacyjnego³. OECD uznała, że nowoczesna gospodarka, w bardzo dużym stopniu jest gospodarką informacyjną. Oznacza to, że informacja stanowi dużą część wartości dodanej większości dóbr i usług, a działalności związane z przekazywaniem informacji będą w rosnącym stopniu charakteryzować nie tylko przedsiębiorstwa, ale również gospodarstwa domowe i obywateli.

Według M. Łuszczuka i A. Pawłowskiej społeczeństwo informacyjne jest wielowymiarową rzeczywistością współtworzoną przez cztery podstawowe substraty:

- technologiczny (infrastruktura technologiczna, czyli dostępność urządzeń służących gromadzeniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i udostępnianiu informacji, mnogość kanałów przesyłania danych oraz możliwość łączenia ich w rozmaite konfiguracje);
- ekonomiczny (sektor informacyjny gospodarki, czyli te gałęzie produkcji i usług, które zajmują się wytwarzaniem informacji oraz technik informacyjnych, a także ich dystrybucją. Społeczeństwa informacyjne charakteryzują się dużym udziałem tych dziedzin gospodarki w PKB);
- społeczny – wysoki odsetek osób korzystających w pracy, szkole i domu z technologii informatycznych, co jest zbieżne z wysokim poziomem wykształcenia społeczeństwa);
- kulturowy – wysoki poziom kultury informacyjnej, przez którą rozumie się stopień akceptacji informacji jako dobra strategicznego i towaru, a także

² R. Kluszczyński: Społeczeństwo informacyjne. Cyberkultura. Sztuka multimedialności. Wydaw. RABID, Kraków 2001, s. 11.

³ www.społeczenstwoinformacyjne.pl (data dostępu 31.05.2010).

odpowiedni poziom kultury informatycznej, przez którą rozumie się opanowanie umiejętności związanych z obsługą urządzeń informatycznych⁴. Jedną z najnowszych definicji podają K. Krzysztofek i M. Szczepański, według których jest to „...społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi...”⁵.

Powszechnie przyjętą definicją jest ta, która określa, że społeczeństwo informacyjne to takie, które charakteryzuje się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji⁶.

Geneza społeczeństwa informacyjnego

Termin społeczeństwo informacyjne pochodzi z Japonii. Jako pierwszy użył go w 1963 r. Tadao Umesamo w artykule na temat ewolucyjnej teorii społeczeństwa opartego na „przemysłach informacyjnych”. Następnie został spopularyzowany przez futurologa Kenichi Koyamę (1968 r.) oraz Yoneji Masuję⁷.

Punktem wyjścia do rozważań nad społeczeństwem informacyjnym jest uświadomienie sobie miejsca obecnych czasów w historii cywilizacji. W dziejach ludzkości wyróżnia się trzy podstawowe etapy rozwoju, tj.:

- okres cywilizacji rolniczej trwający około 8000 lat, silnie uwarunkowany geograficznie,
- okres cywilizacji przemysłowej, obejmujący trzy ostatnie stulecia, związany z rozwojem myśli technicznej i eksploatacją złóż surowców naturalnych,
- okres krystalizującej się cywilizacji informatycznej bazującej na wiedzy oraz technologii gromadzenia, przetwarzania i przepływu informacji.⁸

Do Europy pojęcie społeczeństwa informacyjnego dotarło w 1978 r. Pierwszym europejskim krajem, który zwrócił uwagę na ideę społeczeństwa informacyjnego była Francja. Najważniejszym zaś krokiem Europy w propagowaniu społeczeństwa informacyjnego był dokument z 26 maja 1994 r., opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej zwany „Raportem Bangemanna” (od nazwiska przewodniczącego grupy roboczej nad nim pracującej). W dokumencie tym bardzo silnie akcentuje się problem tworzenia miejsc pracy poprzez

⁴ M. Łuszczuk, A. Pawłowska: Stan zaawansowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce. „Sprawy Międzynarodowe” 2000 nr 2, s. 87-88.

⁵ K. Krzysztofek, M. Szczepański: Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych. Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 2002, s. 170.

⁶ www.kongres.org.pl (Raport I Kongresu Informatyki Polskiej, Poznań 1994).

⁷ B. Szlachta: Słownik społeczny. Wydaw. WAM, Kraków 2004, s. 220.

⁸ E. Wysocka: Wpływ społeczeństwa informacyjnego na zagospodarowanie przestrzenne. Wydaw. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2003, s. 29.

wykorzystanie nowych technologii. Wiele uwagi poświęca się różnicom technologicznym pomiędzy Europą, Stanami Zjednoczonymi a Japonią. W raporcie postawiono również fundamentalne pytania, czy Unia Europejska potrafi wykorzystać szansę, jaką jest społeczeństwo informacyjne oraz jak przygotowuje Europejczyków do życia w społeczeństwie informacyjnym?

Polska stosunkowo późno rozpoczęła starania o stworzenie społeczeństwa informacyjnego w naszym kraju. Rada Ministrów uchwałą Sejmu RP z 14 lipca 2000 roku przyjęła stanowisko w sprawie budowania nowoczesnego społeczeństwa. Od tamtego czasu powstało sporo dokumentów świadczących o zainteresowaniu Rządu sprawą powstania i prężnej egzystencji społeczeństwa informacyjnego. Należą do nich m. in.:

- stanowisko Rady Ministrów wobec uchwały Sejmu RP z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce,
- ePolska – plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006,
- strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 uwzględnia priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego wynikające z założeń Strategii Lizbońskiej, a także inicjatyw, eEurope – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” oraz jej kontynuacji – „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”⁹.

Polityka Polski w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego powinna odpowiadać konkretnym potrzebom tego społeczeństwa, a jednocześnie być zgodna z polityką europejską i wykorzystywać jej najlepsze doświadczenia. Dlatego w ocenie stanu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce odniesiono się m. in. do wypełniania priorytetów polityki europejskiej zdefiniowanych w komunikacie Komisji Europejskiej „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Komisja Europejska zaproponowała trzy priorytety polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego:

- utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej wspierającej otwarty i konkurencyjny rynek wewnętrzny w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego i mediów,
- wzmocnienie innowacji i inwestycji w badaniach nad technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi, mające na celu wspieranie wzrostu oraz tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy,
- stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego, które przyczyni się do wzrostu i powstawania nowych miejsc pracy w sposób

⁹ www.ukie.gov.pl.

zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, stawiając na pierwszym miejscu lepszy poziom usług publicznych i jakość życia.

Należy pamiętać, że tzw. „Inicjatywa i2010” jest kontynuacją podjętych w 2000 roku konsekwentnych działań w obszarze społeczeństwa informacyjnego oraz, że nie wszystkie jej priorytety są równie istotne na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w naszym kraju. Tym niemniej wytycza ona drogę do osiągnięcia spójności europejskiej, co jest jednym z najważniejszych celów, jakie stawia sobie Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej. Analizę stanu obecnego społeczeństwa informacyjnego w Polsce dokonano analizując różne aspekty poniższych obszarów wynikających z inicjatywy i2010, uwzględniając priorytety narodowe:

- europejska przestrzeń informacyjna,
- innowacje,
- inwestycje w badania,
- integracja społeczna,
- usługi administracji publicznej,
- jakość życia.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że poziom zarekomendowanych przez Komisję Europejską dwudziestu podstawowych usług administracji publicznej, które powinny być w pełni dostępne on-line, jest w Polsce dwukrotnie niższy niż średnia unijna (w 2007 roku wynosił on 25%, przy średniej unijnej 59%). Jedynie cztery usługi osiągnęły poziom transakcyjny, umożliwiający pełną interakcję z urzędami przez wykorzystanie elektronicznych kanałów dostępu. Przedsiębiorcy regularnie korzystają z dostępnych e-usług. Wskaźnik ich wykorzystania jest wyższy niż średnia unijna (56% przedsiębiorców przesyła wypełnione formularze drogą elektroniczną), na co z pewnością znaczący wpływ ma obligatoryjność korzystania z niektórych usług drogą elektroniczną (dane statystyczne ZUS)¹⁰.

Korzystanie z technologii informacyjno – telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych

Technologie informacyjno – komunikacyjne (ICT) są coraz powszechniej dostępne i coraz szerzej wykorzystywane w różnych sferach życia. Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wyposażenie gospodarstw domowych w komputery w latach 2004 -2008 (w%)

Miejsce zamieszkania	2004	2005	2006	2007	2008
Duże miasta (> 100 tys.)	44,0	49,0	53,0	60,0	64,0
Mniejsze miasta (< 100 tys.)	39,0	40,0	46,0	55,0	60,0
Obszary wiejskie	25,0	30,0	36,0	46,0	53,0
Ogółem	36,0	40,0	45,0	54,0	59,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl

¹⁰ Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013; www.si.podkarpackie.pl.

W 2008 r. komputery posiadało 7,4 mln gospodarstw domowych w Polsce, czyli 59% ogółu, podczas gdy w 2004 r. tylko nieco ponad jedna trzecia (36%) gospodarstwa domowych była wyposażona w takie urządzenia.

Szybko rośnie liczba osób regularnie, tzn. co najmniej raz w tygodniu, korzystających z komputera – od 2004 r. przybyło 4,6 mln takich użytkowników, a ich udział wśród mieszkańców Polski w wieku 16-74 lata osiągnął w 2008 r. poziom 50%. Podobnie jak w latach ubiegłych korzystanie z komputerów jest znacznie zróżnicowane ze względu na wiek, wykształcenie, aktywność zawodową i miejsce zamieszkania respondentów. Najwięcej regularnych użytkowników tych urządzeń w 2008 r. odnotowano wśród uczniów i studentów (96%), osób w wieku 16.- 24 lata (90%), oraz wśród ludzi z wyższym wykształceniem (86%). Po przeciwnej stronie skali niezmiennie znalazły się osoby w wieku 55 – 74 lata. Podobnie jak w poprzednich latach, w 2008 niewielu regularnych użytkowników było wśród emerytów, rencistów i innych biernych zawodowo (16%) oraz bezrobotnych (33%). Utrzymuje się wyraźna różnica między mieszkańcami dużych miast (60%), a osobami mieszkającymi na wsi (38%). Liczba osób deklarujących korzystanie z komputerów w pracy do celów prywatnych rosła tylko w latach 2004-2005, a w ciągu kolejnych trzech lat powróciła do poziomu z 2004 r. Pozostałe miejsca, takie jak szkoła lub uczelnia, mieszkania innych osób oraz pozostałe miejsca publiczne (kawiarenki internetowe, biblioteki, hotele, lotniska), cieszą się coraz mniejszym zainteresowaniem. Dostęp gospodarstw domowych do tego kolejnego nowoczesnego medium, jakim jest internet przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu w domu w latach 2004-2008

Miejsce zamieszkania	2004	2005	2006	2007	2008
Duże miasta (> 100 tys.)	34,0	40,0	46,0	50,0	56,0
Mniejsze miasta (< 100 tys.)	28,0	31,0	36,0	44,0	50,0
Obszary wiejskie	15,0	19,0	25,0	29,0	36,0
Ogółem	26,0	30,0	36,0	41,0	48,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl

W 2008 r. dostęp do internetu posiadało 48% gospodarstw domowych w Polsce (od 2004 r. przybyło 2,7 mln gospodarstw domowych mających możliwość korzystania z sieci, a łączna liczba takich gospodarstw w 2008 r. zbliżyła się do 6 mln).

Najpopularniejszym celem wykorzystywania internetu do celów nie związanych z pracą w 2008 r. było korzystanie z poczty elektronicznej, na którą wskazało około 11 mln (38%) mieszkańców Polski w wieku 16-74 lata. Na drugim miejscu uplasowało się wyszukiwanie informacji o towarach i usługach – 9,5 mln osób (33%), a na trzecim znalazł się udział w czatach lub forach dyskusyjnych,

który deklarowało 31% respondentów uczestniczących w badaniach GUS. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Cele wykorzystywania internetu w sprawach prywatnych (w %)

Cele korzystania z internetu	2005	2006	2007	2008
Korzystanie z poczty elektronicznej	24,0	27,0	32,0	38,0
Wyszukiwanie informacji o towarach i usługach	18,0	25,0	27,0	33,0
Udział w czatach i forach dyskusyjnych	15,0	18,0	26,0	31,0
Czytanie i pobieranie czasopism on-line	13,0	16,0	15,0	19,0
Granie w gry, pobieranie plików z gramami, muzyką, filmami	12,0	16,0	17,0	12,0
Szukanie informacji dotyczących zdrowia	7,0	11,0	13,0	19,0
Słuchanie radia i oglądanie telewizji on-line	6,0	10,0	13,0	18,0
Korzystanie z usług bankowych	6,0	9,0	13,0	17,0
Telefonowanie przez internet, odbywanie wideokonferencji	5,0	8,0	10,0	15,0
Korzystanie z serwisów poświęconych turystyce	6,0	11,0	11,0	14,0
Pobieranie programów komputerowych	8,0	12,0	12,0	12,0
Szukanie pracy, wysyłanie ofert	5,0	7,0	7,0	8,0
Sprzedawanie towarów np. na aukcjach	1,0	5,0	5,0	7,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl

Całkowita wartość zakupów internetowych przez mieszkańców naszego kraju w 2008 r. pozostała na podobnym poziomie jak w 2007 r. – około 4,5 mld złotych, co oznacza, że przeciętnie każda osoba w wieku 16 – 74 lata wydała ponad 150 zł na towary zamówione przez internet. W 2008 r. najczęściej kupowały osoby z wyższym wykształceniem lub uczące się w wieku do 34 lat mieszkające w dużym mieście. Szczegółowe informacje dotyczące wpływu miejsca zamieszkania na dokonywanie zakupów przez internet przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Osoby zamawiające lub kupujące przez internet towary lub usługi do użytku prywatnego (w%)

Miejsce zamieszkania	2004	2005	2006	2007	2008
Duże miasta (> 100 tys.)	8,0	13,0	20,0	23,0	25,0
Mniejsze miasta (< 100 tys.)	5,0	7,0	12,0	17,0	20,0
Obszary wiejskie	2,0	2,0	6,0	8,0	10,0
Ogółem	5,0	7,0	12,0	16,0	18,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl

Rosnący poziom wyposażenia gospodarstw domowych w komputery oraz dostęp do internetu sprzyja podnoszeniu kwalifikacji informatycznych ich użytkowników. Ten naturalny proces jest dodatkowo stymulowany przez powszechną edukację informatyczną młodzieży szkolnej oraz zapotrzebowanie zarówno na kompetentnych użytkowników, jak i specjalistów technologii informacyjnych na rynku pracy.

Umiejętności informatyczne mieszkańców Polski systematycznie rosną – od 2005 r. odnotowano bardzo szybki wzrost w przypadku takich umiejętności internetowych, jak: korzystanie z wyszukiwarki – o 10 punktów procentowych, wysyłanie e-maili z załącznikami oraz telefonowanie przez internet (po 8 punktów procentowych). Liczba osób deklarujących te umiejętności zwiększyła się w latach 2005-2007 o ponad dwa miliony. Nieznacznie wolniej rosła liczba osób potrafiących kopiować i przenosić pliki czy fragmenty dowolnego rodzaju dokumentu – o 5-6 punktów procentowych, co odpowiada w liczbach bezwzględnych przyrostowi rządu półtora miliona osób. Równie szybko przybywało osób umiejących dokonywać obliczeń w arkuszu kalkulacyjnym. Liczba osób w wieku 16-74 lata posiadających bardziej zaawansowane umiejętności, tj. tworzenia stron internetowych oraz programowania, utrzymywała się na zbliżonym poziomie w latach 2004-2007. W 2007 r. stronę internetową potrafiło stworzyć 7% osób w Polsce (około dwa miliony osób), a napisać program komputerowy – 5% (półtora miliona). Kompresować, czyli pakować pliki umiało 18% populacji, czyli około pięciu milionów osób. Szczegółowe informacje na ten temat przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Rodzaje umiejętności informatycznych wśród osób w wieku 16-74 lata (w%)

Umiejętności informatyczne	2004	2005	2006	2007
Kopiowanie lub przenoszenie plików	34,0	40,0	44,0	45,0
Kopiowanie i wklejanie fragmentów tekstu	32,0	34,0	38,0	39,0
Wysyłanie e-maili z załącznikami	21,0	27,0	30,0	35,0
Używanie formuł w arkuszu kalkulacyjnym	14,0	21,0	24,0	32,0
Tworzenia strony internetowej	7,0	6,0	8,0	7,0
Programowanie przy użyciu specjalistycznego języka	3,0	5,0	5,0	5,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl

Jak wynika z raportu „Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków”¹¹ technologie informacyjno-komunikacyjne są coraz powszechniej dostępne i coraz szerzej wykorzystywane w różnych sferach życia. Rozwój i upowszechnianie tych technologii wiąże się z przemianami komunikacji społecznej, stylów życia czy wzorców organizacji. Korzystanie z nowych technologii w zależności od płci, wieku, wykształcenia i statusu społeczno-zawodowego przedstawiono w tabeli 6.

¹¹ W marcu 2009 r. przebadano 12381 gospodarstw domowych z 37841 członkami i indywidualnie 26178 członków tych gospodarstwa w wieku 16 lat i więcej. Wyniki badań zamieszczono w raporcie „Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków”. Red. naukowa J. Czapiński, T. Panek. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.

Tabela 6. Korzystanie z nowych technologii w zależności od płci, wieku, wykształcenia i statusu społeczno - zawodowego w 2009 r.(w %)

	Grupa	Komputer	Internet	Telefon komórkowy	Korzystający ze wszystkich
Ogółem		55,1	50,9	79,1	46,6
Płeć	Mężczyźni	57,1	52,8	81,6	48,2
	Kobiety	53,3	49,2	76,9	45,1
Wiek	16 - 24 lata	90,2	86,8	96,1	80,8
	25 – 34 lata	79,8	73,7	96,8	69,2
	35 – 44 lata	67,7	62,1	91,4	57,2
	45 – 59 .lat	43,5	39,5	78,2	34,6
	60 – 64 lata	23,6	20,6	63,4	17,8
	65 i więcej lat	7,5	5,8	35,6,7	4,6
Wykształcenie z uwzględnieniem osób uczących się	Podstawowe i niższe	9,6	7,2	41,2	5,7
	Zasadnicze/gimnazjum	37,1	31,3	78,2	27,1
	Średnie	62,6	56,4	86,0	51,6
	Wyższe i policealne	85,2	83,4	93,2	78,1
	Uczący się	95,2	93,7	96,0	88,2
Status społeczno-zawodowy	Pracownik sektora publicznego	80,6	76,4	94,1	70,6
	Pracownik sektora prywatnego	71,6	66,3	94,4	61,4
	Prywatni przedsiębiorcy	83,3	80,5	97,5	75,5
	Rolnicy	30,5	25,3	68,0	20,7
	Renciści	22,5	20,3	56,9	17,3
	Emeryci	15,9	15,3	47,9	11,0
	Uczniowie i studenci	95,2	93,7	96,0	88,2
	Bezrobotni	49,7	40,9	81,8	36,7
	Inni bierni zawodowo	46,8	40,9	81,6	36,3

Źródło: D. Batorski: Korzystanie z technologii informacyjno – komunikacyjnych. [w:] Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków. Red naukowa J. Czapiński, T. Panek. Warszawa 2009, s. 290-291; www.diagnoza.com.

Jak wynika z przeprowadzonych badań znaczenie wykształcenia i wieku dla korzystania z telefonów komórkowych jest już wyraźnie mniejsze niż dla używania komputerów i internetu, choć ciągle duże. Jest to oczywiście związane ze znacznie szybszym upowszechnieniem się telefonów komórkowych. Szybsza dyfuzja komórek niż komputerów i internetu jest też związana z innymi charakterystykami tych innowacji. Telefony komórkowe znacznie lepiej wpisują się w dotychczasowe doświadczenia osób, które dopiero zaczynają z nich korzystać. Komórka to po prostu bezprzewodowy i mobilny telefon, a więc technologia, która jest każdemu dobrze znana. Zupełnie inaczej jest z komputerami i internetem. Osoby dorosłe, które pamiętają świat sprzed ery komputerów i sieci, i które z tych technologii dotychczas nie korzystały, nie mają praktycznie żadnych doświadczeń, które ułatwiłyby poznawanie nowej technologii. Doświadczenia,

w które mogłoby się wpisywać korzystanie z komputerów i internetu, to takie rzeczy, jak: pisanie na maszynie, czytanie gazet, tradycyjna poczta. Wszystko to jest jednak dalekie od tego, co faktycznie komputery i internet oferują. W konsekwencji osoby starsze, które nie mają dużego kontaktu z tymi technologiami mają większe problemy w uświadomieniu sobie, do czego mogą one być przydatne, a także większe problemy z nabyciem odpowiednich umiejętności.

Duże znaczenie dla faktu korzystania z komputerów i internetu ma również status społeczno-zawodowy. Z internetu korzysta olbrzymia większość uczniów i studentów, a także większość osób pracujących, przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy i osoby pracujące w sektorze publicznym. Osoby pracujące w firmach prywatnych korzystają z nowych technologii nieco rzadziej. Najmniej użytkowników jest wśród emerytów, rencistów i rolników. Aż $\frac{3}{4}$ internautów to osoby uczące się lub pracujące (poza rolnictwem).

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne narzędziem podnoszenia sprawności instytucji lokalnych

Postęp, jaki w ostatnich dziesięcioleciach dokonał się w technologiach informacyjnych i mediach elektronicznych, spowodował istotne zmiany praktyczne we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej – zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Gwałtownie rozpowszechniające się technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią element nowej infrastruktury, przez którą rozumie się różne rozwiązania organizacyjno-techniczne służące do gromadzenia, przetwarzania i transakcji danych w postaci tekstu, dźwięku, obrazów zapisanych w formie cyfrowej. Nowa infrastruktura odnosi się do nowoczesnych narzędzi technicznych, obejmujących komputery, urządzenia peryferyjne, sieci (np. internet), oraz organizacyjno – zarządczych, włącznie ze specjalistycznym oprogramowaniem (elektroniczny obieg dokumentów, systemy informacji przestrzennej), telepracą oraz organizacjami wirtualnymi. W literaturze przedmiotu za nową infrastrukturę uważa się urządzenia:

- ułatwiające podejmowanie czynności materialno-technicznych,
- zapewniające szybki dostęp do informacji,
- gromadzące i przetwarzające informacje, których użycie zmierza do zastąpienia procesu decydowania¹².

W ostatnich kilkunastu latach powstało wiele nowych określeń opisujących wykorzystanie technologii informacyjno – komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej. Najszerszym pojęciem jest e-government, przez który rozumie się wszelkie wykorzystywanie ICT do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami. W koncepcji e-government mieszczą się

¹² J. Boć: Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej. [w:] Administracja publiczna. Red. naukowa J. Boć. Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 118.

takie pojęcia, jak: e-usługi, e-administracja, e-demokracja oraz e-handel. Termin e-usługi opisuje elektroniczne świadczenie usług dostępnych on-line 24/7 (24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu). Podczas gdy e-usługi skupiają się na zewnętrznych relacjach, e-administracja odnosi się do wewnętrznej organizacji pracy urzędu: wprowadzania elektronicznego przepływu dokumentów, systemów informatycznych wspomagających przepływ informacji (internet) oraz podejmowania decyzji. Z kolei e-demokracja to najtrudniejsza część powstającego e-government. Informatyczne narzędzia wspomagania procesów demokratycznych obejmują wszelkie inicjatywy służące poznawaniu i wyrażaniu opinii mieszkańców, konsultacji i wymianie informacji oraz aktywnemu udziałowi w procesie decyzyjnym. Również e-handel stanowi element e-government i podkreśla biznesową stronę administracji jako istotnego podmiotu dokonującego zakupów towarów i usług dokonywanych drogą elektroniczną oraz na zasadzie przetargu lub aukcji internetowych. Istotą nowej infrastruktury jest jej zdolność do zwiększania sprawności oraz ulepszania funkcjonowania administracji publicznej. Jeżeli założymy, że głównym zadaniem samorządu gminnego jest zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, a rolą urzędów gminy maksymalne ułatwienie obywatelom kontaktów z aparatem państwa, to dzięki nowej infrastrukturze dostęp mieszkańców do wielu usług świadczonych przez urząd gminy będzie znacznie rozszerzony. Jest to zmiana jakościowa i rewolucyjna w tym sensie, że dwadzieścia lat temu taki zakres działania nie był możliwy i nie miał miejsca. W ten sposób ulegają zmianie relacje w życiu prywatnym, biznesowym, administracyjnym oraz na styku władzy publicznej i obywateli¹³.

Zdolność do efektywnego zarządzania przychodzącymi dokumentami i szybkiego na nie odpowiadania staje się koniecznością w każdym urzędzie lub jednostce uczestniczącej we współczesnej gospodarce lub pełniącej określoną rolę w państwie. Jednostki administracji rządowej i samorządowej muszą i będą dążyć do zwiększania efektywności ich funkcjonowania korzystając z elektronicznej wymiany danych i dokumentów. Szybkość i efektywność przetwarzania dokumentów przez urzędy, sprawność wymiany informacji z klientami, partnerami i obywatelami za pośrednictwem sieci teleinformatycznych przewodowych i bezprzewodowych, w tym przez internet, jest dziś ważnym czynnikiem decydującym o sprawnym urzędzie i o rozwoju gospodarczym kraju.

Techniki e-administracji zwiększają przejrzystość działań administracji, racjonalność wykorzystania środków publicznych, zaufanie biznesu i obywateli do sposobu gospodarowania publicznymi środkami finansowymi oraz zmniejszają zjawiska korupcyjne. Są też bardzo istotnym narzędziem usprawniającym relacje między administracją a podmiotami gospodarczymi. Techniki te powinny wpływać na zmianę relacji między urzędem a załatwiających swoje sprawy

¹³ M. Sakowicz: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007, s. 141-143.

przedsiębiorstwem. W centrum nowego modelu e-administracji znajduje się klient – przedsiębiorstwo, a nie jak dotychczas – urzędnik, o którego względy musiał zabiegać pracownik przedsiębiorstwa załatwiający sprawy w urzędzie. W nowym modelu organizacyjno-technologicznym urząd może utrzymywać e-kontakty nie tylko z przedsiębiorstwami i obywatelami, ale również z odpowiednimi urzędami innych krajów¹⁴.

Metody i techniki informatyczne stosowane są w przedsiębiorstwach i administracji od wielu lat. Jednak to przede wszystkim rozpowszechnianie się internetu spowodowało lawinowy przyrost możliwości wykorzystania nowoczesnych technik teleinformatycznych. Biorąc pod uwagę takie elementy, jak zasoby informacyjne, modele, procedury oraz środki techniczne użyte do gromadzenia i przetwarzania zasobów informacyjnych, możemy podzielić te systemy na różne typy i generacje.

W systemie informacyjnym gminy dochodzi do wielu kompleksowych, wzajemnie powiązanych, specyficznych procesów oraz zjawisk informacyjnych obejmujących generowanie, gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, przekazywanie, udostępnianie interpretację oraz wykorzystywanie informacji. Centralną pozycję w systemie informacyjnym lokalnej społeczności zajmują władze gminy i to one pełnią pierwszoplanową rolę w zarządzaniu informacją. Kluczowe znaczenie odgrywa koordynacja przepływu informacji wewnątrz administracji samorządowej. W tym celu wdrażane są różnorodne systemy informacyjne, służące kompleksowej obsłudze prac urzędu miasta (gminy) w zakresie ewidencji działalności, wspomaganie zarządzania urzędem, ułatwiania załatwiania spraw petentów, rozliczenia świadczeń i zobowiązań wobec mieszkańców na terenie urzędu, usprawniania prac administracyjno-biurowych. Powyższe systemy składają się najczęściej z różnych modułów (podsystemów), współpracujących ze sobą w zakresie przepływu i wymiany informacji, takich jak: system informacji o terenie, system obiegu dokumentów, system zadań ustawowych, zestaw baz danych, system informacji do celów zarządzania, system wspomaganie decyzji. Takie rozwiązania usprawniają dostęp do danych, ułatwiają obsługę, wprowadzają ład informacyjny i eliminują potrzebę przekazywania informacji między pracownikami różnych wydziałów¹⁵.

Rozwój systemów e-administracji w Polsce

Główne cele informatyzacji administracji publicznej w Polsce, z punktu widzenia społeczeństwa są określone m. in. następująco: podwyższenie świadomości społecznej dotyczącej użyteczności i korzyści posługiwania się narzędziami teleinformatycznymi, wprowadzenie takich narzędzi informatycznych,

¹⁴ P. Laskowski: Samorządowa e-administracja; www.kis.powszelm.pl (data dostępu 17.06 2010).

¹⁵ M. Sakowicz: op.cit., s. 151-152.

które usprawnią i poprawią warunki życia społeczeństwa oraz komunikację społeczną, zapewnienie powszechnej dostępności zarówno technologii, usług społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętności korzystania z nich dla osób w trudnych warunkach życiowych, budowa procedur zapewniających bezpieczeństwo i zaufanie do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną, zapewnienie istotności i nieszkodliwości poprzez zarządzanie treścią rozpowszechnianej informacji, umożliwienie uzyskania elektronicznej karty identyfikacji oraz dostępu do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej w sposób elektroniczny.

Stwierdzenia zawarte w powyższych założeniach w odniesieniu do wykorzystania sieci w administracji publicznej odzwierciedlają się na razie (m. in.) w koncepcji Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP), części projektu Wrota Polski¹⁶. Dla każdego mieszkańca Polski ma to być podstawowy portal administracyjny i jednocześnie jednolity interfejs (program komputerowy pośredniczący między użytkownikiem a jakimś systemem komputerowym) do wszystkich usług udostępnionych publicznie. Zawierać powinien katalog usług elektronicznych oferowanych przez jednostki administracji rządowej i samorządowej. Mogą z nich korzystać zarówno jednostki administracji w relacjach wzajemnych, jak i w komunikacji ze społeczeństwem oraz firmami. Główną korzyścią umiejscowienia usług publicznych na platformie elektronicznej jest minimalizacja osobistej obecności obywatela w urzędzie, standaryzacja procedur załatwiania spraw, skrócenie czasu ich załatwiania oraz podniesienie jakości i efektywności usług¹⁷. W szczególności lista podstawowych usług publicznych oferowanych do realizacji drogą elektroniczną, którą platforma e-PUAP ma dostarczyć obejmuje usługi dla obywateli i dla przedsiębiorców. Wśród usług dla obywateli wyróżniamy: płacenie podatku dochodowego od osób fizycznych, pośrednictwo pracy, proces obsługi ubezpieczeń społecznych dla osób fizycznych, proces zmiany zameldowania, obsługa prawa jazdy, obsługa paszportów, czynności obsługi dowodów osobistych, rejestracja oraz wyrejestrowanie pojazdu, uzyskanie pozwoleń na budowę i rozbiórkę, zgłoszenie zdarzenia na policję, wypożyczenie publikacji z biblioteki, uzyskanie wymaganych dokumentów z urzędu stanu cywilnego, składanie podania o przyjęcie na studia, umówienie wizyty lekarskiej, obsługa zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz dla osób poszukujących pracy, głosowanie przez portal internetowy, badanie opinii publicznej oraz obsługa publicznych list dyskusyjnych.

Natomiast lista podstawowych usług dla przedsiębiorców zawiera: ubezpieczenia społeczne dla osób fizycznych zatrudnionych przez pracodawcę, rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych, rozliczenia podatku VAT, proces rejestracji działalności gospodarczej, przekazywanie danych statystycznych

¹⁶ www.wrotapolski.pl, listopad 2006.

¹⁷ B. Radzikowska: Aspekty prawne oraz zasady finansowania projektu „e-PUAP”. e-PUAP Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa luty 2005.

do GUS, przekazywanie deklaracji celnych do urzędów celnych, uzyskiwanie pozwoleń i realizacji płatności za korzystanie ze środowiska naturalnego, obsługa zamówień publicznych oraz składanie deklaracji PIT.

Dotychczas realizacja idei elektronicznego państwa w Polsce realizowana jest w ograniczonym zakresie. Co prawda w 2005 r. już 93,2% urzędów zamieszczało informacje dla interesantów na swoich stronach internetowych, ale trudno w takim wypadku mówić o e-urzędzie. Spośród formularzy dostępnych do wydruku przeważały dokumenty potrzebne do załatwiania dowodów tożsamości (20,9%), podatku od osób fizycznych (20,5%) oraz rejestracji przedsiębiorstw (17,9%)¹⁸.

Z raportu przygotowanego w 2005 przez firmę badawczą ABC Rynek i Opinia wynikają następujące spostrzeżenia dotyczące informatyzacji polskiej administracji publicznej:

- informatyzacja nie należy do priorytetów polskich urzędów;
- internet jest powszechnie stosowanym narzędziem komunikacji w urzędach (dostęp 99,4%) jednak głównie jest narzędziem uzupełniającym, 94,0% oferowało jedynie dostęp do określonych informacji, ponad połowa umożliwiała pobieranie formularzy, jednak 75% w ogóle nie oferowała oprócz tego żadnych innych usług;
- 90% oprogramowania działającego w urzędach opierała się na platformie Windows;
- teoretycznie prawie wszystkie urzędy posiadały swoją stronę internetową, jednak wiele urzędów jako swoje traktowało również witryny Biuletynu Informacji Publicznej, na których zamieszczano informacje poświęcone gminie,
- niecałe 20% urzędów składało zamówienia przez internet;
- miesięczny koszt dostępu do internetu w 75% urzędach nie przekraczał 500 zł.¹⁹

Przygotowanie pracowników administracji publicznej w Polsce do realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego

W okresie lipiec – grudzień 2008 r. Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zrealizowało badania empiryczne wśród 883 uczestników szkoleń poświęconych Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej oraz dobrym praktykom wdrażania systemów e-administracji. Badaniami objęto 16 województw.

¹⁸ ABC Rynek i opinia. Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport z badań ilościowych dla MSWiA, Warszawa 2005; www.egov.pl (data dostępu 24.06.2010).

¹⁹ Za: W. Chmielarz: Stadium rozwoju systemów e-administracji w Polsce, www.web.ae.katowice.pl (data dostępu 14.06.2010).

Grupę docelową stanowiły osoby bezpośrednio zainteresowane świadczeniem e-usług publicznych oraz współdziałające z władzami publicznymi na tym polu, i tak: 66% stanowili przedstawiciele administracji samorządowej i jej jednostek, 23% - administracji rządowej w terenie, 4% lokalnych firm sektora teleinformatycznego oraz 4% sektora naukowo-badawczego. W badanej populacji mężczyźni stanowili 71% a kobiety 29%. Były to osoby bardzo dobrze wykształcone, ponieważ 87% posiadało wykształcenie wyższe, a 8% średnie.

W gminach wiejskich do 10 tys. mieszkańców mieszkało 21% respondentów, w pozostałych gminach wiejskich – 8%, w miastach do 20 tys. mieszkańców – 17%, w miastach od 20-50 tys. mieszkańców – 14%, w miastach od 50-100 tys. mieszkańców – 6%, w miastach od 100 –250 tys. mieszkańców – 9%, w miastach od 250-500 tys. mieszkańców - 14%, oraz 11% w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców. Wśród badanych dominowały osoby w wieku 30-40 lat, które stanowiły 38% populacji. Najlicniejszą grupę zawodową stanowili informatycy.

Z przeprowadzonych badań wynika, że prawie trzy czwarte ankietowanych (74%) stwierdziło, że osoby zajmujące się utrzymaniem i obsługą systemów teleinformatycznych reprezentowanych przez nie instytucji uczestniczyły w latach 2004-2007 w kursach, szkoleniach z informatyki, obsługi systemów IT, rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Uczestnikami tych szkoleń częściej byli pracownicy instytucji miejskich (76%) niż wiejskich (67%). Większość szkoleń (69%), w których uczestniczyli respondenci odbyła się w 2007 r. Prawie dwie trzecie ankietowanych (59%) nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu ePUAP przed wzięciem udziału w szkoleniu zorganizowanym przez SMWI na zlecenie MSWiA.

Według badanych wsparcie Rządu RP w realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego polegać powinno na:

- organizowaniu krajowych konferencji z udziałem wysokich przedstawicieli MSWiA i innych resortów związanych ze świadczeniem usług publicznych on-line – 79%,
- organizowaniu wyjazdów studyjnych w celu naocznego poznania przez grupy pracowników instytucji publicznych szczegółów wdrożeń usług publicznych on-line w wiodących krajach Unii Europejskiej – 80%,
- powołaniu ogólnopolskiej instytucji doradczo-szkoleniowej dla pracowników sektora publicznego, wyspecjalizowanej we wspomaganiu działań samorządów i innych podmiotów publicznych realizujących projekty na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego – 80%,
- udostępnieniu w internecie ogólnopolskiego portalu doradczego, gromadzącego aktualną wiedzę na ten temat, na poziomie europejskim, dostępną w języku polskim – 98%,
- powołaniu odrębnego ministerstwa odpowiedzialnego za rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce – 34%.

Przeważająca większość badanych (91%) deklaruwała, że reprezentowana przez nie instytucja planuje realizację projektu na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Ponad trzy czwarte ankietowanych (76%) wskazało, że ich projekty planowane na lata 2009-2013 realizowane będą we współpracy z innymi partnerami publicznymi – samorządami, placówkami badawczymi i szkołami wyższymi. Respondenci deklarowali realizację w latach 2009-2013 głównie projektów dotyczących:

- elektronicznego obiegu dokumentów – 62%, przy czym w gminach wiejskich – 65%, a w gminach miejskich – 60%,
- wdrożenia systemów, aplikacji, platform usług publicznych umożliwiających świadczenie tych usług mieszkańcom drogą elektroniczną – 59%,
- wdrożenia systemów, aplikacji, platform usług publicznych umożliwiających świadczenie tych usług przedsiębiorcom drogą elektroniczną – 47% oraz zakup podpisu elektronicznego dla pracowników – 47%.

Tylko 37% ankietowanych deklarowało wolę realizacji szkoleń na temat społeczeństwa informacyjnego dla pracowników administracji. Samorządy wiejskie wykazywały nieco większą gotowość (45%) niż samorządy miejskie (34%). Nieco mniejszym zainteresowaniem samorządów lokalnych cieszyło się wdrażanie serwisów www (portali) informacyjnych dostępnych w internecie (35%), budowa sieci szerokopasmowego dostępu do internetu światłowodami lub inną technologią (33%) oraz budowa sieci wewnętrznej w instytucji reprezentowanej przez ankietowanego (27%).

Usługi publiczne on-line uznane przez respondentów z poszczególnych województw za najbardziej potrzebne:

- zapewnienie komunikacji z klientami urzędu poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (11 województw),
- zapewnienie możliwości składania zeznań podatkowych w urzędach skarbowych oraz kontaktu z instytucjami podatkowymi on-line (9 województw),
- składanie wniosków drogą elektroniczną o rejestrację firmy oraz otrzymanie decyzji administracyjnych tą drogą (8 województw),
- składanie wniosków o wydanie dokumentów pozostających w gestii urzędów stanu cywilnego i otrzymanie dokumentów tą drogą (5 województw),
- składanie wniosków drogą elektroniczną do biur ewidencji ludności oraz otrzymanie decyzji administracyjnych tą drogą (4 województwa).

Podsumowanie

1. Technologie informacyjno – komunikacyjne są coraz powszechniej dostępne i coraz szerzej wykorzystywane w różnych sferach życia. Rozwój i upowszechnianie tych technologii wiąże się z przemianami komunikacji społecznej, stylów życia czy wzorców organizacji. Ponad połowa

- mieszkańców Polski miała dostęp do komputera i internetu, a prawie 4/5 badanych korzystało z telefonu komórkowego.
2. Informatyzację polskiej administracji publicznej można ocenić jako niezadawalającą, ponieważ:
 - internet był wprawdzie powszechnie stosowanym narzędziem komunikacji w urzędach (dostęp 99,4%) jednak głównie jako narzędzie uzupełniające,
 - prawie wszystkie urzędy posiadały swoją stronę internetową, jednak wiele urzędów jako swoje traktowało również witryny Biuletynu Informacji Publicznej, na których zamieszczało informacje poświęcone gminie,
 - tylko co piąty urząd składał zamówienia przez internet.
 3. Przedstawiciele samorządów lokalnych cechował w większości deficyt podstawowej wiedzy o relacjach między systemami centralnymi a lokalnymi, w tym między systemami urzędów administracji samorządowej a platformą ePUAP. Autorzy ekspertyzy „Lokalny wymiar rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce – uwarunkowania oraz plany i oczekiwania na lata 2009-2013” rekomendują kontynuację w latach 2009-2012 cyklu szkoleniowego w regionach, zapoczątkowanego w drugiej połowie 2008 roku, ukierunkowanego na:
 - prezentacje założeń operacyjnych krajowej Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do roku 2013,
 - prezentacje dobrych praktyk współpracy systemów lokalnych z centralnymi (rządowymi) w krajach europejskich,
 - zapewnienie dostępu do aktualnej informacji o postępach w realizacji projektów centralnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektu EPUAP2.

Literatura

- ABC Rynek i opinia. Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport z badań ilościowych dla MSWiA, Warszawa 2005. www.egov.pl.
- Batorski D.: Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. [w:] Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków. Red naukowa J. Czapiński, T. Panek. Warszawa 2009.
- Boć J.: Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej. [w:] Administracja publiczna. Red. naukowa J. Boć. Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Chmielarz W.: Stadium rozwoju systemów e-administracji w Polsce; www.web.ae.katowice.pl.
- Kluszczyński R.: Społeczeństwo informacyjne. Cyberkultura. Sztuka multimedialności. Wydaw. RABID, Kraków 2001.
- Krzysztofek K., Szczepański M.: Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych. Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 2002.
- Laskowski M.: Samorządowa administracja; www.kis.powszelm.pl.

Łuszczuk M., Pawłowska A.: Stan zaawansowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce. „Sprawy Międzynarodowe” 2000 nr 2.

Radzikowska B.: Aspekty prawne oraz zasady finansowania projektu „e-PUAP. e-PUAP Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa luty 2005.

Raport I Kongresu Informatyki Polskiej, Poznań 1994; www.kongres.org.pl.

Sakowicz M.: Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, www.si.podkarpackie.pl.

Szlachta B.: Słownik społeczny. Wydaw. WAM, Kraków 2004.

Wysocka E.: Wpływ społeczeństwa informacyjnego na zagospodarowanie przestrzenne. Wydaw. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2003.

www.spoleczenstwoinformacyjne.pl.

www.ukie.gov.pl.

www.wrotapolski.pl, listopad 2006.

www.diagnoza.com.

Streszczenie

W artykule przybliżono istotę i genezę społeczeństwa informacyjnego, wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych oraz instytucjach lokalnych, analizę rozwoju systemów e-administracji w Polsce oraz przygotowanie pracowników administracji publicznej w Polsce do realizacji projektów na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Opracowanie przygotowano na podstawie wybranych pozycji literatury naukowej, dokumentów o charakterze strategicznym oraz danych statystyki krajowej.

Summary

The article brought closer the nature and origin of the information society, the use of information and communication technologies in households and local institutions, an analysis of the development of e-government systems in Poland and the preparation of public employees in Poland to implement projects for the development of information society. This paper was prepared on the basis of certain selected items of literature and documents of a strategic nature and national statistics data.

Iwona Kowalska

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych

Management of finances on the level of Local Government Unit in the light of new law of public finance

Wstęp

W dniu 1 stycznia 2010 r.¹ weszły w życie przepisy nowej ustawy o finansach publicznych² (ufp). Jest to kompleksowa zmiana legislacyjna w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z roku 2005³. Przygotowanie nowej ustawy o finansach publicznych wynikało m.in. z konieczności wprowadzenia zmian związanych z:

- podniesieniem efektywności gospodarowania środkami publicznymi,
- przeciwdziałaniem kryzysowi sektora finansów publicznych,
- opracowywaniem wieloletnich prognoz finansowych i implementacją budżetu zadaniowego jako nowego narzędzia zarządzania finansami,
- usprawnieniem obsługi środków unijnych (na podstawie wniosków sformułowanych w oparciu o doświadczenia z I perspektywy unijnej).

Wieloaspektowość wprowadzonych zmian ustawowych powoduje, że właściwe gromadzenie i wykorzystywanie w zarządzaniu np. na szczeblu jednostki samorządu terytorialnego (JST) informacji finansowych staje się warunkiem sine qua non funkcjonowania sektora administracji publicznej. Niewłaściwie zarejestrowane dane, zgromadzone po terminie lub skierowane do niewłaściwego podmiotu będą w jeszcze większym stopniu niż poprzednio skutkować negatywnymi opiniami podmiotów kontrolnych – np. Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO). Wszystko to sprawia, że na służbach finansowych zwłaszcza w urzędach administracji samorządowej będzie spoczywała jeszcze większa niż dotychczas odpowiedzialność przed organami stanowiącymi i wykonawczymi samorządu. Celem artykułu jest zatem przedstawienie głównych kierunków zmian zawartych w nowej ustawie o finansach publicznych, a także próba identyfikacji problemów związanych z implementacją przepisów tej ustawy

¹ Wyjątki od tej reguły czasowej zawiera art. 123 ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych - Dz. U. Nr 157, poz. 1241.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

oraz możliwości wsparcia unijnego szkoleń służb finansowych w sektorze administracji publicznej.

Główne kierunki zmian w nowej ustawie o finansach publicznych

Zmiany zawarte w nowej ustawie o finansach publicznych można pogrupować w pięć filarów tematycznych: zmiany organizacyjne, planowanie wieloletnie, budżet zadaniowy, wykonywanie budżetu państwa/JST i kontrola zarządcza, budżet środków Unii Europejskiej (UE).

I Filary – zmiany organizacyjne

W świetle nowej ustawy o finansach publicznych zlikwidowane zostały gospodarstwa pomocnicze (zmiana ta dotyczy głównie sektora rządowego). Zostały także zlikwidowane zakłady budżetowe. W tym przypadku jednak w trakcie prac nad projektem ustawy dokonano rozróżnienia – można zlikwidować wszystkie zakłady na poziomie rządowym, natomiast w samorządach znacząco ograniczono ich liczbę pozostawiając tylko te, które realizują zadania państwa enumeratywnie wskazane w ustawie. Kolejna zmiana organizacyjna sektora finansów publicznych, istotna dla samorządów, to likwidacja rachunku dochodów własnych. Ustawa przewiduje tu jeden wyjątek: rachunek dochodów własnych może być tworzony na potrzeby zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty. Inna zmiana dotyczy funduszy celowych - po zmianach są wyłącznie rachunkami (straciły osobowość prawną). Pojawiła się natomiast nowa forma organizacyjna sektora finansów publicznych – instytucja gospodarki budżetowej. Powstała ona dlatego, że istnieją pewne formy działalności państwa, których nie da się kupić „na zewnątrz” (np. na potrzeby wojska)⁴. Nowa ustawa wyodrębnia też nową formę organizacyjną jaką są agencje wykonawcze. Na te jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nałożono szereg regulacji odnoszących się do ich gospodarki finansowej (np. mają sporządzać plany finansowe w układzie kasowym, memoriałowym oraz zadaniowym). Warto w tym miejscu nadmienić, że agencją wykonawczą nie jest tylko ten podmiot, który ma w tytule słowo „agencja”.

II Filary – planowanie wieloletnie

Na poziomie państwa wieloletni plan finansowy to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów sporządzany na cztery lata budżetowe (pierwszy taki plan dotyczyć będzie lat: 2010-2011-2012-2013). Jest on sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Stanowi on podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. W tym projekcie ustawy budżetowej przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu

⁴ Na dzień dzisiejszy nie powstała jeszcze żadna instytucja gospodarki budżetowej.

ustalony na ten rok budżetowy w wieloletnim planie finansowym Państwa. Z kolei na poziomie JST wieloletnie planowanie nosi nazwę wieloletniej prognozy finansowej.

III Filar – budżet zadaniowy

Wymóg przygotowania budżetu zadaniowego wynika z zapisów art.: 44, 138, 174, 175, 182 nowej ustawy o finansach publicznych. Budżet zadaniowy tworzony jest w układzie funkcji, zadań i podzadań. Metodyka budżetu zadaniowego przewiduje następujące poziomy klasyfikacji zadaniowej:

1. Zadania, które tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów, w tym według celów szczegółowych.
2. Podzadania – niższy stopień klasyfikacji zadaniowej, posiadający charakter operacyjny. Przypisane są do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały zdefiniowane. Podzadanie stanowi najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej ujmowany w budżecie państwa.
3. Działania – układ wykonawczy wydatków budżetowych – wydatki i koszty ujęte według paragrafów klasyfikacji budżetowej⁵.

Definiowanie zadań jest niewątpliwie jednym z najtrudniejszych elementów metodyki budżetu zadaniowego. W trakcie wdrażania budżetu zadaniowego zapewne pojawi się konieczność ich redefiniowania.

Obowiązek planowania w układzie zadaniowym wprowadzono dla państwowych osób prawnych, instytucji gospodarki budżetowej, funduszy celowych i agencji wykonawczych. Również budżet państwa jest planowany w układzie zadaniowym. Natomiast ustawa nie nakłada obowiązku wprowadzenia budżetu zadaniowego w JST. Jest to zabieg celowy, gdyż budżet zadaniowy ma być narzędziem służącym zarządzaniu, a nie „sztuką dla sztuki”⁶.

IV Filar - wykonywanie budżetu państwa/JST i kontrola zarządcza

Ustawa zawiera szereg zmian w elementach wykonania budżetu państwa. Jednym z takich elementów jest rozszerzenie działania promesy. W starej ustawie była ona ograniczona do środków unijnych, teraz rozszerzono możliwość jej otrzymania na wydatki bieżące i majątkowe. Pozwala to na zaciąganie zobowiązań na okres dłuższy niż jednego roku co być może pozwala na podpisywanie korzystniejszych umów. Nie można nie wspomnieć również o nowych progach zadłużania się JST. Zdaniem autorów projektu ustawy dotychczasowy stan z dwoma progami nie oddawał w pełni indywidualnej sytuacji i potrzeb JST. Kolejny przykładowy element dotyczy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego. Ustawodawca co prawda podtrzymuje zapisy dotychczas

⁵ Por. Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce. Red. naukowa T. Lubińska. Wydaw. Difin, Warszawa 2009, s. 51.

⁶ Wypowiedź M. Postuły – dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów wygłoszona w ramach szkolenia Forum Finansów Publicznych, Jachranka maj 2010.

obowiązujące o obowiązku zwrotu tej dotacji do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, ale nie ma obecnie podstawy do ustalenia tej kwoty – nie przewidziano bowiem możliwości podejmowania decyzji administracyjnej w tej sprawie.

Ważnym elementem jest również przejście z kontroli finansowej na zarządcą. Jest to narzędzie, które ma pomagać w mierzeniu stopnia realizacji celów. Zmiana charakteru kontroli oznacza także zmianę obowiązków audytorów wewnętrznych.

V Filar – budżet środków unijnych

Zmiany w zakresie budżetu środków unijnych wprowadzono głównie ze względu na efektywność wydatkowania środków publicznych. Deficyt tego budżetu nie stanowi deficytu budżetu państwa, ale potrzebę pożyczkową tego budżetu. Nie zwiększa budżetu, ale budżet państwa finansuje ten niedobór. Finansowanie deficytu środków europejskich uzasadniać będzie dodatkowe potrzeby pożyczkowe państwa. Nadwyżka zaś budżetu środków europejskich będzie źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie budżetu środków europejskich. O przyjęciu takiego rozwiązania zdecydowały przede wszystkim względy natury fiskalnej. Sytuacja w poprzednim stanie prawnym powodowała, że bezzwrotne środki europejskie, zaliczane do dochodów budżetu państwa, powiększały deficyt budżetu państwa. Przyczyniała się do tego w sposób naturalny rozpiętość czasowa pomiędzy chwilą dokonania wydatku a otrzymaniem jego refundacji z Komisji Europejskiej – przekraczająca ramy roku budżetowego. Do zbilansowania wydatków i dochodów w obrębie środków unijnych dochodzi bowiem w okresie dłuższym niż jednego roku budżetowego. Przyjęte rozwiązanie chroni więc budżet państwa. Aktualnie obowiązki płatnika pełni Bank Gospodarstwa Krajowego.

Problemy z wdrażaniem przepisów ustawy o finansach publicznych

W wyniku przeprowadzonych konsultacji z przedstawicielami JST na temat wdrażania przepisów ustawy o finansach publicznych problemem może okazać się planowanie i wykonywanie budżetu. Są to więc te zadania władz samorządowych, które docelowo determinują jakość i zakres świadczonych usług publicznych. Realizacja tych usług jest z kolei przedmiotem oceny obywatelskiej podczas wyborów samorządowych. Dlatego też dla skuteczności prac organów stanowiących i wykonawczych JST bardzo ważna będzie pomoc pracowników merytorycznych z komórek finansowych urzędu. Wsparcie merytoryczne służb finansowych będzie potrzebne by móc uchwalić budżet JST zgodnie z zapisem art. 243 ufp. W treści tego artykułu zostało zapisane, iż organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z odsetkami⁷;
- 2) wykupów papierów wartościowych;
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Relacja ta będzie obliczona według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy, łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Powyższy wzór określa indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Jest to nowy element konstrukcyjny w procesie oceny systemu finansowania JST. Według bowiem poprzedniej ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (ufp 2005) ograniczenia indywidualne zadłużenia JST były rozpatrywane w kontekście dwóch wskaźników:

- łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST (art. 169);
- łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku (art. 170).

⁷ Nie uwzględnia się kosztu długu zaciągniętego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (art. 89 ust. 1 pkt 1).

Warto w tym momencie także wspomnieć, że zapisane w ustawie z 2005 i 2009 ograniczenia zewnętrzne związane z zadłużeniem całego sektora finansów publicznych nie są tożsame. Zestawienie różnic w zapisach legislacyjnych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie różnic w zapisach legislacyjnych dotyczących ograniczeń zewnętrznych zadłużania JST

Ustawa o finansach publicznych z 2005 r.	Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.
I próg – jeżeli relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego; ta sama relacja ma zastosowanie dla JST.	I próg – zapisy powtórzono jednak wykreślono ograniczenie relacji deficytu do dochodów JST, a zatem rozluźniono ograniczenia dla JST dla tego przedziału.
II próg: 55-60% – Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, przyjmując jako górne ograniczenie deficytu jego poziom zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego będzie niższa od tej ogłoszonej na koniec roku.	II próg: 55-60%: sankcje większe. W projekcie ustawy budżetowej nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto będzie niższa od relacji długu skarbu państwa /PKB według stanu na koniec roku (budżet JST zrównoważony chyba, że finansowanie nadwyżką, wolnymi środkami, ponadto deficyt możliwy w związku z realizacją zadań europejskich).
III próg: pow. 60% – poczynając od 7 dnia po ogłoszeniu tej relacji nie można udzielać nowych poręczeń i gwarancji; Rada Ministrów w terminie miesiąca przedstawia Sejmowi program sanacyjny; kolejny rok budżetowy: równowaga lub nadwyżka i to zarówno budżetu państwa jak i budżetu JST; nie stosuje się tego ograniczenia przy finansowaniu nadwyżką lub w związku z umową o środki europejskie.	III próg: pow. 60% - obowiązują wszystkie ograniczenia zastosowane w II progu wg nowej ustawy, ponadto rozwiązania podobne jak w starej ustawie.

Źródło: D. Woźniak: Zadłużanie JST – materiały szkoleniowe Forum Finansów Publicznych. Jachranka – Warszawa 2009 r.

Wracając do zapisów definiujących dług w świetle art. 243 należy podkreślić, że brak jest doprecyzowania czy zaciąganie kredytów i emisja obligacji ma służyć pokryciu deficytu czy też finansowaniu przejściowych problemów z płynnością.

Indywidualny ogranicznik wyliczany będzie jako średnia arytmetyczna wskaźników z trzech lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet. Wskaźnik dla danego roku będzie obliczany jako różnica dochodów i wydatków bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu. Dla roku poprzedzającego dane stanowiąc będzie plan wykazany w sprawozdaniu za trzy kwartały, a dla lat wcześniejszych wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Mocną stroną ograniczeń prawnych zadłużenia JST jest m.in.:

1. Zakaz finansowania długiem wydatków bieżących – zgodnie z art. 213 projektu ufp organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe, niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Należy jednak zwrócić uwagę, że zrównoważenie dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi może okazać się trudne dla niektórych JST, a zwłaszcza dla gmin wiejskich i powiatów. Występująca nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi nie musi wynikać z nadmiernej skłonności JST do realizacji wydatków bieżących ponad dochody bieżące, lecz może być spowodowana np. niedofinansowaniem realizacji zadań zleconych przez administrację rządową. Niewątpliwie proponowana regulacja przyczyni się do poszukiwania przez władze samorządowe możliwości cięć wydatków bieżących w określonych sferach działalności JST – (należy mieć nadzieję, że nie będzie się to odbywało kosztem jakości świadczonych przez JST usług i zakresu ich dostępności).
2. Do limitu poziomu wypłat na obsługę długu zaliczono kwoty związane ze spłatą zadłużenia związku współtworzonego przez daną JST – zgodnie z art. 244 ufp do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym wypłat na obsługę długu dodaje się przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną JST w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych bądź wykupywanych w danym roku budżetowym. W pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku.
3. Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej (art. 197–203 ufp) – wieloletnia prognoza finansowa (WPF) JST obejmuje przedsięwzięcia przyjęte do realizacji oraz uwzględnia przedsięwzięcia planowane i jest przyjmowana w drodze uchwały organu stanowiącego JST. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa limity wydatków i zobowiązań na przedsięwzięcia.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe;
- wynik budżetu;
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób finansowania deficytu;
- przychody i rozchody;
- kwotę długu, w tym relację, o której mowa w art. 243 ufp;
- objaśnienia przyjętych wartości.

Wieloletnia Prognoza finansowa zawiera także załącznik i upoważnienia. W załączniku do uchwały w sprawie WPF określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- nazwę i cel,
- jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- limity wydatków w poszczególnych latach,
- limit zobowiązań.

Uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć ujętych w limitach wydatków i zobowiązań. Organ stanowiący JST może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań.

W świetle art. 230 inicjatywa sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu JST. Projekt uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany zarząd JST przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

- 1) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania;
- 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

RIO na podstawie przyjętej przez JST WPF oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu JST wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

Prawidłowość wieloletniej prognozy finansowej ma być przedmiotem kontroli RIO. Rola tej prognozy jest nadrzędna, gdyż wszystkie inne dokumenty planistyczne w aspekcie finansowym powinny być z nią zgodne (np. strategia JST, wieloletni plan inwestycyjny, strategia zarządzania długiem JST). Wprowadzenie WPF powinno przyczynić się do zwiększenia: efektywności i skuteczności zarządzania finansami JST; absorpcji środków unijnych; transparentności finansów i prowadzonej polityki finansowej JST. Prognoza ta ma być sporządzana na okres 4 lat, przy czym prognozę kwoty długu JST sporządza się na okres, na który

zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Powstawać więc mogą trudności z wypełnieniem ustawowego wymogu realności tej prognozy, gdyż zawsze istnieje ryzyko wystąpienia błędu w procesie planowania, założenia niewłaściwych danych, wadliwych ram planowania, niedostosowania prognozy do realiów społeczno-gospodarczych⁸. Środowisko regionalnych izb obrachunkowych już podejmuje dyskusję na ile władne jest tę prognozę oceniać i na ile brak realności WPF jest naruszeniem art. 226 ufp.

Samorządy muszą także pamiętać, że wspomniane reguły legislacyjne – art. 243-244 nowej ufp (nowe zasady limitowania zadłużenia określone wskaźnikiem spłaty zadłużenia) będą zastosowane po raz pierwszy do uchwał budżetowych JST na rok 2014 (art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej). Natomiast w latach 2011-2013 będą mieć zastosowanie zasady określone w art. 169-171 ufp – wskaźniki 60% i 15% (art. 121 ust. 8 ustawy wprowadzającej). Przepisy te tracą moc z dniem 31 grudnia 2013 (art. 85 ust. 3 ustawy wprowadzającej). Zatem w niedługim przedziale czasowym służby finansowe w urzędach będą musiały wpiierać organy wykonawcze w procesie planowania budżetu według zmienionych podstaw prawnych.

Słabą stroną ograniczeń prawnych zadłużenia JST jest m.in.:

1. Powiązanie poziomu deficytu budżetu JST i wypłat na obsługę długu JST z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją państwowego długu publicznego do PKB⁹. Powiązania długu JST z państwowym długiem publicznym nie są korzystne dla JST, gdyż pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności JST do zaciągania i obsługi długu¹⁰. Rygorystyczne regulacje prawne w zakresie zadłużania się JST mogą stać się przeszkodą w realizacji inwestycji samorządowych i będą ograniczać rozwój JST, jak również korzystanie przez nie ze środków europejskich.
2. Brak zróżnicowania limitu zaciągania długu przez JST dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych – a przecież potencjał dochodowy poszczególnych rodzajów JST jest zróżnicowany, tak jak zróżnicowany jest zakres powierzonych im zadań i potrzeb finansowych poszczególnych JST.
3. Zbyt wąsko określone instrumenty dłużne, które należy przyjmować do wyczerpania kwoty obsługi zadłużenia – nie zostały zaliczone kwoty wypłat na obsługę długu z tytułu: leasingu, faktoringu, sekurytyzacji, kredytu kupieckiego, wykupu wierzytelności, partnerstwa publiczno-prywatnego. Może to się

⁸ Por. M. Federowicz, K. Nizioł: Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych, „Finanse Komunalne” 2008 nr 12, s. 12-13.

⁹ Wymóg bezwzględnej równowagi dochodów i wydatków budżetu JST oznacza, iż nie można będzie wprowadzić do budżetów JST przychodów wcześniej wypracowanych przez JST. Chodzi tu o: nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, wolne środki, zwrot udzielonych pożyczek, przychody z prywatyzacji. Por. L. Fijał: Doktrynalna konsolidacja budżetów „Wspólnota” 2008 nr 51-52, s. 57.

¹⁰ Dotychczas działania JST nie wpływały negatywnie na poziom deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

przyczynić do problemów z utrzymaniem płynności finansowej JST. W efekcie JST może finansować inwestycje poprzez wykup wierzytelności, a zakup wyposażenia poprzez leasing (zwłaszcza leasing zwrotny dotychczas praktycznie niewykorzystywany przez JST), nie korzystając z typowych form zobowiązań jak np. kredytów, pożyczek, emisji obligacji. 4. Brak uwzględnienia w limicie wypłat na obsługę długu bieżących kosztów obsługi zadłużenia (są zawarte w definicji wydatków bieżących). Takie rozwiązanie pomniejsza poziom zdolności JST do zaciągania i obsługi długu, gdyż wydatki te nie zostały uwzględnione po prawej stronie wzoru opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (wydatki na obsługę długu powinny być odjęte od wydatków bieżących, w przeciwnym wypadku są liczone podwójnie). Ponadto, nie uwzględniono sytuacji pomniejszenia wydatków bieżących, np. ewentualnych wyłączeń z tytułu niektórych ustawowych zobowiązań JST (np. wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, pokrycie ujemnego wyniku finansowego i przyjętych zobowiązań po likwidowanych jednostkach, pokrycie zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej)¹¹.

Zdaniem przedstawicieli JST błędy w konstrukcji wskaźnika zadłużenia dotyczą:

- nieuwzględnienia w liczniku przychodów nie generujących długu: nadwyżki budżetowe, wolne środki;
- bazowania na danych historycznych co może spowodować sytuację w której dobre wyniki z okresu koniunktury stanowiąc będą podstawę do wyliczenia wskaźnika na okres dekoniunktury, nadmiernie windując możliwości finansowe jednostki i odwrotnie – złe wyniki finansowe z okresu dekoniunktury stanowiąc będą podstawę do wyliczenia zaniżonego wskaźnika na okres koniunktury.

Ponadto konstrukcja mianownika oparta o dochody ogółem powoduje, że im wyższe dochody ogółem, tym bardziej zmniejszają się możliwości zadłużenia się danej JST. Jest to rozwiązanie niesprawiedliwe dla aktywnych JST pozyskujących środki zewnętrzne, co skutkuje niestety zwiększeniem wielkości mianownika. W efekcie negatywnymi skutkami dla samorządów będzie:

- wydłużenie okresu kredytowania przy jednoczesnym wzroście kosztów obsługi długu (wyższe odsetki);
- presja na wyzbycie się majątku;
- ograniczenie możliwości rozwojowych.

Reasumując konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST z jednej strony znosi ograniczenia wiążące JST o znacznym potencjale

¹¹ Por. E. Jerzmańska: Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska, „Finanse Komunalne” 2009 nr 1-2, s. 41.

rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje JST, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Jak dotychczas nie przeprowadzono jednak symulacji obowiązywania nowego limitu zadłużenia JST.

Z dyskusji nad słusnością stosowania wzoru indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST można wysnuć wniosek, że nie jest on doskonały i nie służy zabezpieczeniu JST przed ryzykiem utraty zdolności do obsługi długu, a wręcz przeciwnie – może sprzyjać nadmiernemu zadłużaniu się JST będących przejściowo w dobrej kondycji finansowej. Szczególnie niebezpieczne wydaje się stworzenie możliwości poprawy zwiększania zadłużenia poprzez generowanie dochodów ze sprzedaży majątku. A zatem rodzi się pytanie czy nie lepiej byłoby, wzorem tych państw, które nie stosują limitów zaciągania długu przez JST, zrezygnować w Polsce z ich stosowania i wprowadzić (jak np. w Stanach Zjednoczonych) rozwiązania prawne umożliwiające postawienie w stan upadłości JST i ukaranie osób odpowiedzialnych za złą sytuację finansową JST? W opiniach przedstawicieli samorządu pojawiały się również propozycje dokonania zmian w tym zakresie na przyszłość. Oto one:

- 1) podstawą oceny zdolności do zaciągania długu nie powinny być tylko dane historyczne, ale również prognozy,
- 2) do oceny zdolności powinny być brane pod uwagę wszelkie możliwe instrumenty, a nie tylko te zdefiniowane na gruncie ustawy o finansach publicznych,
- 3) w analizie strony dochodowej i wydatkowej należy rozróżniać kategorie cykliczne i jednorazowe,
- 4) zdolności kredytowej JST raczej nie powinno się dekretować wzorem. Jedynym ograniczeniem raczej powinno być dopełnienie obowiązku zrównoważenia budżetu w części bieżącej.

Wspomniane elementy konstrukcyjne budżetu JST trzeba będzie bez zbędnej zwłoki wdrażać dla potrzeb podjęcia uchwały budżetowej tym bardziej, że zgodnie z art. 239 ufp - uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będzie musiał podjąć przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (w wersji ustawy z 2005 r. ten termin był dłuższy – do 30 marca radni mogli uchwalić budżet).

Wsparcie finansowe z UE potrzeb szkoleniowych służb finansowych z JST

Jedną z form wsparcia dla JST, które mają problemy z implementacją przepisów ustawy o finansach publicznych, może być zaoferowanie urzędowi pomocy eksperckiej. Polegać ona może np. na zorganizowaniu szkolenia dla pracowników samorządowych z zakresu wprowadzania wieloletniej prognozy

finansowej. Według stawek obowiązujących na rynku usług komercyjnych udział pracowników w tego typu szkoleniach może jednak okazać się zbyt wysokim kosztem dla pracodawcy (ok. 2000 zł od osoby). W tych okolicznościach godnym rozważenia może okazać się wariant działań związany z pozyskaniem środków unijnych na opłacenie usług eksperckich. Środki na ten cel JST mogą pozyskać składając wnioski w trybie konkursowym w ramach Programu Operacyjnego Priorytet V – Dobre rządzenie – Działanie 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej.

Dofinansowaniem mogą być objęte następujące typy projektów:

1. Podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej.
2. Wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji samorządowej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów, i w wybranych aspektach jej funkcjonowania.
3. Wzmacnianie działów kadrowo-szkoleniowych jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządu terytorialnego.
4. Promowanie i wdrażanie zasad, mechanizmów oraz procedur wzmacniających przejrzystość administracji oraz podnoszących poziom kultury etycznej kadr administracji samorządowej.
5. Szkolenia ogólne i specjalistyczne (stacjonarne i na odległość) dla kadr urzędów administracji samorządowej.
6. Promowanie zasad, mechanizmów, procedur wzmacniających przejrzystość w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno-promocyjnych, seminariów, konferencji i konkursów.
7. Wzmacnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych.
8. Wzmacnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie opracowywania, wdrażania i ewaluacji polityk i strategii o zasięgu regionalnym i lokalnym.
9. Wzmocnienie komórek w urzędach odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację polityk i strategii o zasięgu regionalnym lub lokalnym.

Beneficjent może łączyć różne typy projektów w ramach projektu, w odniesieniu do którego składa wniosek o dofinansowanie, w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów i celów projektu.

O dofinansowanie w ramach konkursu mogą ubiegać się:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- związki jednostek samorządu terytorialnego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- organizacje pozarządowe, szkoły wyższe lub ich organy założycielskie, jednostki naukowe lub instytucje szkoleniowe, z wyłączeniem osób

fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, wyłącznie w partnerstwie z jednostkami samorządu terytorialnego jako grupą docelową.

Warto przed złożeniem wniosku zapoznać się ze szczegółami treści dokumentacji konkursowej by ocena formalna wniosku (poprzedzająca ocenę merytoryczną) wypadła pomyślnie dla wnioskodawcy. Oznacza to np., że beneficjent może złożyć wyłącznie jeden wniosek w odpowiedzi na konkurs. Jednostka samorządu terytorialnego jest beneficjentem albo partnerem w co najwyżej jednym projekcie. Grupę docelową działań przewidzianych w ramach projektów finansowanych z konkursu stanowią:

- urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie oraz ich pracownicy,
- biura związków jednostek samorządu terytorialnego oraz ich pracownicy.

Minimalna wartość projektu wynosi 50 000 zł, a maksymalna wartość projektu nie może przekroczyć 5 000 000 zł. Wkład własny beneficjenta wynosi co najmniej 10% kosztów ogółem i pochodzi ze środków budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki poniesione na analizę potrzeb modernizacyjnych urzędu (urzędów) administracji samorządowej, które stanowią grupę docelową projektu, mogą być kwalifikowalne od dnia 1 stycznia 2009 r. Wszystkie inne wydatki mogą być kwalifikowalne od dnia złożenia wniosku do Instytucji Pośredniczącej II stopnia (Instytucji Ogłaszającej Konkurs).

Warto także zwrócić uwagę, że wniosek o dofinansowanie projektu musi zawierać dane zakładające osiągnięcie, co najmniej jednego rezultatu w każdym z trzech filarów dobrego rządzenia, dla każdego urzędu objętego wsparciem w ramach projektu. Do filarów tych zalicza się:

- 1) państwo prawa – rezultaty służące podniesieniu jakości prawa:
 - zmniejszenie wskaźnika uchwał JST uchylonych przez wojewodę,
 - zmniejszenie wskaźnika uchwał JST uchylonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową,
 - zmniejszenie wskaźnika decyzji administracyjnych uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
 - zmniejszenie liczby decyzji administracyjnych wydawanych po upływie terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego;
- 2) skuteczność i efektywność – rezultaty służące poprawie zarządzania w JST i jakości świadczonych usług publicznych:
 - wdrożenie i rozwój systemu zarządzania jakością,
 - wdrożenie systemu monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju lub planów wykonawczych do strategii rozwoju,
 - wdrożenie systemu monitorowania usług publicznych lub udział w badaniach Systemu Analiz Samorządowych i poprawa wskaźników jakości świadczonych usług,
 - stworzenie biura (wydziału) obsługi klientów (mieszkańców),

- wdrożenie systemu monitorowania poziomu satysfakcji klientów z jakości usług publicznych lub funkcjonowania urzędu gminy (miasta), starostwa powiatowego albo urzędu marszałkowskiego i poprawa wskaźników satysfakcji klientów z jakości usług,
 - wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu na podstawie aktualnych opisów stanowisk,
 - zwiększenie skuteczności poboru opłat i podatków lokalnych;
- 3) partycypacja i przejrzystość – rezultaty służące wzrostowi zaufania społecznego:
- usprawnienie/wdrożenie procedury konsultacji społecznych i wzrost liczby konsultacji w sprawach ważnych dla gminy, powiatu albo województwa,
 - opracowanie i wdrożenie procedury aktualizowania "mapy aktywności" organizacji pozarządowych na terenie gminy, powiatu albo województwa,
 - wdrożenie zasad przejrzystości urzędu poprzez publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej, w szczególności zawierających następujące informacje za poprzedni kwartał:
 - a) wykaz ogłoszonych przetargów z podaniem rozstrzygnięcia: wykonawcy albo dostawcy zamówienia i ceny wybranej oferty,
 - b) wykaz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, którym umorzono podatek z podaniem wielkości umorzenia i rodzaju podatku,
 - c) wykaz osób, którym przyznano lokale mieszkalne albo socjalne, w przypadku gminy,
 - d) wykaz wydatków na ogłoszenia płatne w prasie i telewizji,
 - e) wykaz fundacji i stowarzyszeń, które otrzymały pomoc finansową z JST wraz ze składem ich zarządu,
 - f) składy rad nadzorczych spółek gminnych, powiatowych albo wojewódzkich,
 - g) stan zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych, w tym wykaz nowozatrudnionych osób z podaniem stanowiska, daty zatrudnienia i sposobu rekrutacji,
 - opracowanie i wdrożenie / usprawnienie procedury aktualizowania opisu usług
 - świadczonych w JST, dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej lub w biurze
 - (wydziale) obsługi klientów (mieszkańców),
 - przyjęcie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminy (miasta), starostwa powiatowego albo urzędu marszałkowskiego oraz wdrożenie procedur postępowania w przypadku naruszenia kodeksu etycznego,
 - wdrożenie/usprawnienie procedury i wzrost liczby realizowanych zadań publicznych w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego,
 - wdrożenie/usprawnienie procedury i wzrost liczby zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe.

Ponadto dla każdego z rezultatów określonych we wniosku o dofinansowanie projektu został określony mierzalny (w ujęciu procentowym lub liczbowym) wskaźnik w odniesieniu do każdego urzędu objętego wsparciem w ramach projektu oraz został wskazany sposób jego monitorowania.

Niespełnienie któregokolwiek z ww. kryteriów dostępu skutkuje odrzuceniem wniosku. Po uzyskaniu pozytywnej oceny formalnej wniosek jest skierowany do oceny merytorycznej przeprowadzanej przez ekspertów z listy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Ocena ta odbywa się przy zastosowaniu kryteriów merytorycznych dotyczących: jakości projektu, profilu działalności beneficjenta oraz finansowania projektu.

Ocena jakości projektu obejmuje uzasadnienie potrzeby realizacji projektu. Oceny tej dokonuje się w kontekście celów szczegółowych określonych dla danego Priorytetu POKL. Ważnym elementem jest także ocena sposobu wyboru i zapewnienia udziału w projekcie określonych grup docelowych (beneficjentów ostatecznych projektu). Metodologia opisu projektu wymaga adekwatności doboru instrumentów służących realizacji projektu do sytuacji i potrzeb grupy docelowej, wskazania rezultatów projektu oraz jego racjonalności harmonogramu działań. Ocena jakości projektu podwyższa także wskazanie wartości dodanej (wnioskodawca zwykle podkreśla fakt, że bez wsparcia unijnego projekt nie miałby szans na realizację).

Charakterystyka profilu działalności beneficjenta to przede wszystkim ocena jego wiarygodności. Ocenie podlega doświadczenie w zarządzaniu projektami, potencjał instytucjonalny (w tym potencjał kadrowy i finansowy). Nie bez znaczenia jest także zaproponowany przez wnioskodawcę sposób zarządzania projektem (czytelność zasad realizacji).

Analiza trzeciego kryterium dotyczącego oceny sposobu finansowania projektu może być uznana za najtrudniejszą część pracy eksperta. Wymagana jest tu bowiem znajomość szczegółowych przepisów prawa dotyczących zarówno oceny niezbędności wydatku do realizacji projektu jak i efektywność wydatków projektu (relacja nakład/rezultat). Trzeba także ocenić kwalifikowalność wydatków, a wytyczne z tego obszaru realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki podlegają częstym zmianom¹².

Pozytywna ocena merytoryczna wniosku i jego wysoka pozycja na liście rankingowej (powstaje w wyniku przeprowadzenia tej oceny) oznacza przyznanie środków unijnych. Mankamentem wyboru tej ścieżki podnoszenia poziomu kwalifikacji kadr JST będzie niestety ryzyko braku rekomendacji do dofinansowania projektu (istnieje możliwość odwołania) oraz rozciągnięcie

¹² Por. I. Kowalska: Absorpcja środków unijnych na projekty edukacyjne – problem z oceną wniosków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. [w:] Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa 2008, s. 203-210.

w czasie procedury oceny (od momentu złożenia wniosku do podpisania umowy może upłynąć nawet kilka miesięcy).

Podsumowanie

W świetle nowej ustawy o finansach publicznych posiadanie kwalifikacji w zakresie np. zarządzanie informacją o zadłużeniu JST będzie niezbędne w wykonywaniu obowiązków zawodowych w administracji publicznej. Oznacza to dla pracowników już zatrudnionych w komórkach finansowych konieczność aktualizacji wiedzy z zakresu finansów publicznych. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdyż w nowych realiach ustawowych JST będą korzystały z metod finansowania, których dotychczas praktycznie nie stosowały (np.: partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, sekurytyzacja, emisja obligacji przychodowych). W procesie edukacji ustawicznej takie usługi świadczy wiele podmiotów zajmujących się statutowo szkoleniami branżowymi. W grupie tych instytucji uczelnie wyższe powinny wzmocnić swoją pozycję na rynku oferując szerszą niż do tej pory paletę możliwości podwyższania swych kwalifikacji zawodowych (tym bardziej, że unijne programy dotyczące wdrażania programów rozwojowych uczelni preferują także oferowanie usług dla społeczności pozaakademickiej – np. konkursy w ramach poddziałania 4.1.1. Priorytetu IV POKL). Cieszyć zatem mogą te inicjatywy akademickie, które na bieżąco odpowiadają na zapotrzebowanie rynkowe oferując np. studia podyplomowe z zakresu: Administracji i Finansów Publicznych¹³.

Nie można także zapominać o kandydatach do pracy w sektorze administracji publicznej, którzy będą o tę pracę zabiegać po ukończeniu studiów na kierunkach ekonomicznych i związanych z finansami i rachunkowością. To z myślą o tych odbiorcach uczelnie powinny przygotowywać specjalizacje z programami możliwie najlepiej dostosowanymi do potrzeb rynku pracy. Jedną z takich propozycji jest np. specjalizacja ekonomika sektora publicznego¹⁴. W jej ramach poza dydaktyką przedmiotów tematycznie zbieżnych z zakresem prac wykonywanych w różnych komórkach urzędów administracji publicznej (np. związanych z subwencją oświatą w JST) studenci mają także możliwość konfrontacji swych zainteresowań z przedstawicielami administracji goszczącymi z wykładami na Uczelni (zarówno ze szczebla administracji rządowej i samorządowej)¹⁵.

¹³ Wspomniane studia podyplomowe zostaną uruchomione od 1 października 2010 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

¹⁴ Specjalizacja została uruchomiona z inicjatywy Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

¹⁵ Na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW m.in. goszczono przedstawicieli z kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa oraz przedstawicieli z urzędów marszałkowskich, powiatowych i gminnych a także z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Rozszerzanie oferty dydaktycznej zarówno dla studentów jak i dla społeczności pozaakademickiej wymusza także dbałość o podnoszenie kwalifikacji samej kadry akademickiej. W tym zakresie interesującym doświadczeniem mogłoby być oferowanie nauczycielom akademickim, na wzór organizowanych przez MEN konkursów na organizowanie praktyk w zakładach pracy dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu, w tych sektorach gospodarki do których sami przygotowują kandydatów do pracy. Dzięki takim praktykom kadra akademicka mogłaby bez zbędnego opóźnienia czasowego aktualizować ofertę treści kształcenia dla studentów. Nie byłoby wówczas ryzyka, że promowani np. byłiby studenci, którzy w ramach oferty specjalizacyjnej nie mieli treści związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego, a ubiegają się o pracę w komórkach finansowych administracji rządowej.

Literatura

Dokumentacja konkursowa Program Operacyjny Kapitał Ludzki Priorytet V: Dobre rządzenie – Działanie 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej – Poddziałanie 5.2.1 – Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej. Warszawa, czerwiec 2009.

Federowicz M., Nizioł K.: Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych, „Finanse Komunalne” 2008 nr 12.

Fijał L.: Doktrynalna konsolidacja budżetów „Wspólnota” 2008 nr 51-52.

Jerzmańska E.: Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska, „Finanse Komunalne” 2009 nr 1-2.

Kowalska I.: Absorpcja środków unijnych na projekty edukacyjne – problem z oceną wniosków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. [w:] Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa 2008.

Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce. Praca pod red. naukową T. Lubińskiej. Wydaw. Difin, Warszawa 2009.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 7 września 2007 r. i zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej nr K (2007) 4547 w dniu 28 września 2007 r. zmienioną decyzją z dnia 21 sierpnia 2009 r. nr K(2009) 6607.

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 z dnia 1 czerwca 2009 r.

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 grudnia 2009 r. w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z dnia 1 stycznia 2010 r.

Streszczenie

Wiedza z zakresu zarządzania finansami jest kluczowa w realizacji zadań publicznych na szczeblu jednostki samorządu terytorialnego (szczególnie w okresie wdrażania nowej ustawy o finansach publicznych). Celem artykułu jest przedstawienie problemów implementacją przepisów tej ustawy oraz możliwości wsparcia unijnego szkoleń służb finansowych w sektorze administracji publicznej.

Summary

Knowledge of management of finances is very important of realization public tasks on the level of Local Government Unit (especially in the time of imlementation the new law of public finance). The aim of the article is to show problems with imlementation the regulations of new law and oppotunities to gain EU support for clerks from financial sector of public administration to finance their schooling system.

Андрій Михайлов

Кафедри менеджменту ЗЕД та євроінтеграції
Сумський національний аграрний університет

Використання економіко-математичних методів в економічних дослідженнях

The use of economic-mathematical methods in economic research

Вступ

Підвищення ефективності господарювання сільськогосподарських підприємств є основою розвитку самих виробників, а також сільської місцевості де вони зареєстровані і де здійснюють сільськогосподарське виробництво. В сучасних умовах територіальні органи місцевого самоврядування не можуть розраховувати на державне фінансування в повному обсязі. Одним з виходів наповнення місцевих бюджетів є надходження податків та обов'язкових платежів від суб'єктів господарювання. Оптимізований склад машино-тракторного парку при вирощуванні продукції рослинництва на науковій основі з використанням економіко-математичних методів дозволяє збільшити економічний результат діяльності, тим саме частково розв'язуючи проблему фінансування розвитку інфраструктури сільських територій, в тому числі і органів місцевого самоврядування.

Проблема кількісних методів дослідження посіла чільне місце в дослідженнях Канторовича Л.В. [4], Хеди Е[13,14], Кандлера У. [13] Серед вітчизняних вчених проблематику точного рослинництва піднімали Ульяновченко О.В.[12], Макаров В.І.[5], Лесовий М.П.[5], Болотова Т.Н.[2] та інші. Питання формування, використання та відтворення виробничого потенціалу були колі зору Саблука П.Т.[11], Підлісецького Г.М.[9], Перебийніса В.І.[8], Трегобчука В.М.[3] Олійника О.В.[7] та ряду інших вчених. Поряд з цим вважаємо, що питання кількісних методів дослідження оптимального складу матеріально-технічних ресурсів є не повністю висвітленим і заслугове на увагу.

Метою написання статті є викладення власної точки зору на застосування економіко-математичних методів в економічних дослідженнях.

Аналіз передумов для впровадження економіко-математичних методів в господарську діяльність підприємств

Грунтовне вивчення результатів дослідження інших авторів, присвячених процесам відтворення основних засобів в сільськогосподарських

підприємствах, а також бажання провести власне, оригінальне дослідження, відмінне за методологічними підходами та поглядами від відомих нам, та базуючись на досвіді вивчення ведення сільськогосподарського виробництва в підприємствах Німеччини, США, Великобританії тощо, а також кращих сільськогосподарських господарств Сумської області, спонукало нас до висновку, що вихідною базою для формування оптимального складу основних засобів має бути раціональна технологія вирощування сільськогосподарських культур, що забезпечує найефективніше використання усіх видів ресурсів та отримання прибутку як основного джерела для здійснення відтворювальних процесів. В своїх працях А.В. Блоха зазначає, що лише створення оптимального складу машинно-тракторного парку дасть можливість уникнути непродуктивних витрат у сільськогосподарському виробництві та підвищити рівень його ефективності [1,с.57]. Наявна різноманітність технологій вирощування сільськогосподарської продукції вимагає визначення оптимальної технології, яка б могла забезпечити раціональне використання ресурсів і отримання кращого економічного ефекту.

Результати проведеного опитування експертів-практиків підштовхнули нас до розв'язання визначеного завдання нашого дослідження через забезпечення умов отримання прибутку підприємствами шляхом впровадження технологічної політики (раціональних технологій), що формує підґрунтя для відтворювальних процесів в підприємствах. Пошук оптимуму є складним і багатограним процесом, особливо коли це стосується виробництва сільськогосподарської продукції і визначення складу необхідної техніки. Тільки вибір оптимальної технології для визначеної культури з подальшим формуванням сівозміни може дати кращий економічний ефект. Виходячи з мети досліджень постановка задачі буде полягати в визначенні закономірностей впливу технологій на формування основних засобів виробництва, а також на показники їх використання. Слід зазначити, що такі показники, як рівень рентабельності, обсяг отриманого прибутку на один гектар площі, собівартість виробленої продукції та такі елементи витрат як витрати праці, витрати палива та вартість необхідної техніки для вирощування продукції рослинництва можуть бути критеріями оцінки технологій виробництва тієї чи іншої продукції. Саме за такими показниками, на нашу думку, було б доцільно порівняти різні технології виробництва сільськогосподарської продукції за однакових умов господарювання, та виявити їх вплив на формування основних засобів.

Для проведення порівняння і аналізу показників технологій нами було обрано такі технології як: «No till», «екологічна», «полицева», «технологія чизельного основного обробітку ґрунту» (далі - чизельна) та «технологія мінімального обробітку ґрунту» (далі - мінімальна). В своїх дослідженнях нами була обрана така сівозміна: пшениця озима, цукрові буряки, ячмінь

ярий, горох ріпак озимий, кукурудза на зерно, пшениця яра, соняшник. Рівень врожайності обґрунтовано у відповідності з системою основного обробітку ґрунту та виду технології для умов Лісостепу України

Аналіз елементів витрат і інших економічних показників по сівозміні є узагальнюючим, так як в розрізі окремих культур, які складають сівозміну, можуть бути деякі розбіжності. Спочатку ми проаналізуємо економічні показники і в розрізі окремої культури при застосуванні різних типів технології, а після цього вивчимо економічні особливості сівозміни в цілому при різних системах обробітку ґрунту або технологіях, тому що всі вони вирощуються сільськогосподарськими підприємствами, але деякі (озима пшениця, кукурудза на зерно, соняшник, цукрові буряки) займають велику питому вагу у валовому виробництві аграрної продукції. Вирощування такої відносно нової культури як ріпак також потребує детального вивчення через те, що останнім часом сільськогосподарські підприємства почали частіше її використовувати в своєму виробництві. Це обумовлено перспективами розвитку альтернативних джерел енергії, тому і ціна реалізації на цей вид продукції є відносно високою. Але існують деякі думки та застереження щодо вирощування цієї культури. Через те, що надмірне захоплення і надприбутки при вирощуванні ріпаку з року в рік веде до погіршення стану родючості ґрунтів і погіршення агрохімічних умов для наступних культур, які будуть засіяні на цьому полі. Закордонний досвід, зокрема Німеччини, свідчить про те, що держава виділяє субсидії тим фермерам, які вирощують цей вид продукції. Це зумовлено тим, що існує проблема перевиробництва основних сільськогосподарських культур і з іншого боку розвитком альтернативних джерел енергії.

Що ж до решти інших культур нашої сівозміни, то можна зазначити, що вирощування кожної заслуговує на існування. Важливим моментом є формування кормової бази для тваринницької галузі, проте, останнім часом спостерігається негативна тенденція по скороченню обсягів виробництва продукції тваринництва. Але, якщо повністю відмовитись від вирощування кормових культур, то буде значно складніше відновити галузь тваринництва. Чорний пар в структурі сівозміни повинен бути присутнім, через необхідність відновлення родючості земель та збереження їх агрохімічних властивостей. Окрім цього, чорний пар є дуже гарним попередником для будь-якої культури, особливо часто в якості попередника він використовується перед озимою пшеницею.

Методичні підходи до практичного застосування програмного забезпечення «Dixi-Рослинництво»

Використавши програму «Dixi - Рослинництво» «Dixi – Рослинництво», розроблену викладачами кафедри механізації та

електрифікації сільськогосподарського виробництва Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва, було розроблено технологічні карти, які лягли в основу розрахунку економічної ефективності по окремій культурі, так і по сівозміні в цілому. З економічної точки зору цінність проведеного аналізу полягає в тому, щоб виявити економічні переваги при вирощуванні сільськогосподарських культур за різними технологіями та виявити особливості кожної з них.

Встановлено, що для визначення раціональної технології для окремого підприємства потрібно застосовувати індивідуальний підхід; схематичне зображення авторського алгоритму його реалізації представлено на рис. 1.

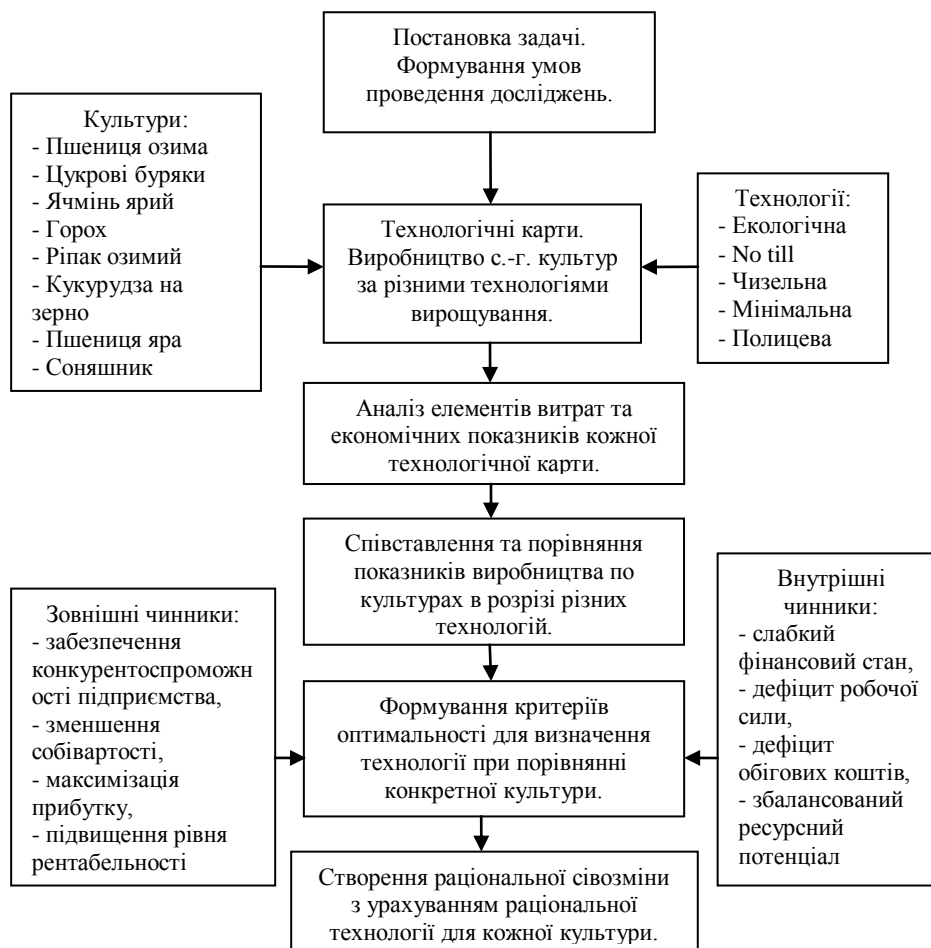


Рис. 1. Алгоритм обрання оптимальної технології для вирощування сільськогосподарських культур [6]

При аналізі використання різних технологій для вирощування конкретної сільськогосподарської продукції перед нами постала проблема щодо вибору оптимальної. З одного боку всі технології різні за структурою витрат і якщо один елемент витрат буде мати максимальне значення в порівнянні з іншими технологіями, то інший елемент витрат може мати мінімальне значення. Тільки вибір оптимальної технології для визначеної культури з подальшим формуванням сівозміни може дати кращий економічний ефект. Отже, співставлення елементів витрат і економічних показників різних технологій в розрізі окремої сільськогосподарської культури дасть можливість сформулювати оптимальну сівозміну з використанням різних методів вирощування продукції рослинництва.

Спробуємо викласти основні етапи проведення дослідження та його результати. Так, аналіз та порівняння складових витрат разом з результативними показниками виробництва той чи іншої культури, дає можливість визначити найкращу технологію для виробництва окремої культури. В процесі досліджень, використовуючи в якості критеріїв оптимальності такі показники як рівень рентабельності, прибуток на 1га площі і необхідні витрати на сільськогосподарську техніку, ми визначили найкращі технології вирощування тих чи інших сільськогосподарських культур.

Отримані результати досліджень найкращих технологій для виробництва конкретної культур дають нам можливість сформулювати раціональну сівозміну, але оптимальною комбінацією технологій під кожен сільськогосподарську культуру. Таким чином, раціональна сівозміна буде мати склад культур з відповідними технологіями, а саме: пшениця озима – мінімальна технологія, цукрові буряки – полицева технологія, ячмінь ярий – No till, горох – чизельна технологія, ріпак озимий – полицева технологія, кукурудза на зерно – полицева технологія, пшениця яра – екологічна технологія, соняшник – чизельна технологія.

На нашу думку, найкращий економічний ефект дасть саме ця «раціональна» сівозміна в порівнянні з рештою досліджених технологій. Переконайтесь в цьому можна порівнявши показники кожної з технологій, які представлені в табл. 1.

Як видно з приведеної табл. 1. саме раціональна технологія має найменший рівень витрат праці та матеріальних витрат. Виходячи з цього і собівартість продукції (0,31 тис. грн./т.) є найменшою.

Таблиця 1. Аналіз економічної ефективності використання різних типів технологій в цілому по сівозміні з урахуванням раціональної технології

Технологія	Всього витрат, тис.грн/га	Витрати палива, кг / га	Витрати праці, люд.год / га	Амортизація, грн. / га	Витрати техніки, грн / га	Собівартість, тис.грн / 1т.	Прибуток, тис.грн / га	Рентабельність, %
Екологічна	2,193	54,4	4,508	390,47	2603	0,4	1,42	64,888
No till	2,426	18,81	2,278	264,61	1764	0,797	1,42	58,395
Чизельна	2,9	53,37	5,159	385,28	2568	0,354	2,23	76,857
Мінімальна	3,029	55,32	5,247	410,39	2736	0,403	1,58	52,32
Полицева	2,976	63,01	6,224	413,58	2757	0,346	1,94	65,256
Раціональна	2,746	54,96	5,623	393,3	2622	0,31	2,551	92,904

Джерело: власна розробка автора

Саме використання раціональної технології забезпечує отримання найвищого рівня прибутку на 1 га. площі (2,551 тис. грн./га.). Цей показник майже вдвічі більше, ніж деякі з представлених, а саме в порівнянні з екологічною та No till, які мають прибуток на рівні 1,42 тис. грн./га.. Що ж, до порівняння рівнів рентабельності, то на рис. 2 графічно зображені ці показники при застосування різних технологій.

Можна акцентувати на тому, що найвищий рівень рентабельності забезпечується застосуванням раціональної технології. Чизельна система обробітку ґрунту забезпечує отримання рентабельності на рівні 76 відсотків. Екологічна та полицева технології мають відповідно 64,8 та 65,3 відсотки рентабельності. Найгірші показники виробництва зафіксовані при використанні No till та мінімальної системи обробітку ґрунту, а саме, 58,4 та 52,3 відсотків відповідно.

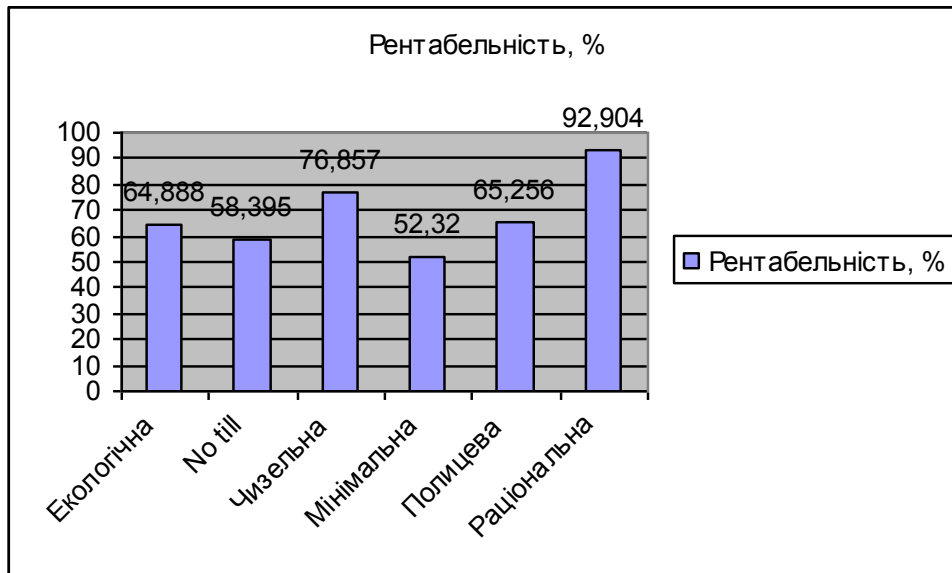


Рис. 2. Аналіз рівня рентабельності при використанні різних технологій в цілому по сівозміні

Порівняльний аналіз різних технологій виробництва продукції рослинництва довів, що кожна технологія має власні особливості при її використанні. Окрім цього, саме обрана технологія визначальним чином впливає на необхідний набір сільськогосподарської техніки, формуючи при цьому матеріально-технічну базу господарства. Проте, без застосування економіко-математичного моделювання у визначенні потреби в якісному та кількісному складі техніки це завдання здійснити практично неможливо.

Теоретичні основи використання методів математичного моделювання в економічних дослідженнях

В фундаментальних виданнях Л.В. Канторовича, Е. Хеді та Д. Діллона, Е. Хеді та У. Кандлера [4, 13, 14] розглянуто велике коло економічних задач, функція цілі яких є лінійною функцією своїх змінних. Оптимальне рішення з такою цільовою функцією знаходиться за допомогою методів лінійного програмування. Вихідною позицією для економічного аналізу виробничих процесів в рослинництві є не функція врожайності рослин, а обсяг прогнозованого (запланованого) врожаю та норма матеріальних витрат для забезпечення живлення рослин для отримання цього врожаю. Така методологія аналізу передбачає знаходження комбінацій «врожай+технологічна норма» методом підбору, при якому величина

прибутку буде більше нуля. В дослідженнях Е. Хеді та Д. Діллона зазначалось [14], що такий аналіз заснований на явищі дискретності, тобто аналізується декілька технологічних варіантів виробництва для встановлення залежностей розміру запланованого врожаю від розміру витрат.

Такий підхід згідно з Л.В. Кантаровичем [4] дозволяє визначити тільки прийнятний план виробництва, тобто план, за яким прибуток буде більше нуля. Оптимальний план виробництва, який відповідає максимальному значенню прибутку, знаходиться шляхом оптимізації економічного аналізу на основі виробничих та цільових функцій [2,5,12]. Таким чином, економіко-математичне моделювання дозволяє перевірити результати наших досліджень при використанні методу порівняння, а також дозволяє вибрати найефективнішу технологію для вирощування сільськогосподарських культур. Також однією з головних переваг економіко-математичного моделювання завдяки наявній системі обмежень є те, що ми можемо враховувати обмежену кількість ресурсів і при цьому отримувати оптимальний результат. Якщо при введених обмеженнях рішення не буде, то можна стверджувати, що саме ця кількість обмежених ресурсів є «критичною точкою» при виробництві і нижче цього значення не можливо організувати вирощування продукції рослинництва і тим більше досліджувати оптимальні технології.

Виходячи з розробленого нами алгоритму дій, пов'язаного з визначенням найкращої технології для кожної культури сівозміни, що представлена на рис. 1., ми визначили, що на критерії оптимальності впливає ряд факторів. Їх умовно можна розділити на внутрішні і зовнішні, де внутрішніми факторами будуть обмеження або їх відсутність, а зовнішні фактори можуть являти собою цільову функцію.

Для побудови економіко-математичної моделі ми використали програму PLP 88 версії 3.01, що являє собою пакет лінійного програмування (симплекс-алгоритм) для ПЕОМ, яка була розроблена в 1990 році в м. Тверь (Росія). PLP 88 – це програма, яка дозволяє формулювати та вирішувати задачі лінійного програмування, що можуть мати до 510 обмежень і 2510 перемінних з розрядженими матрицями (менше десяти відсотків нульових коефіцієнтів). Використання лінійного програмування дозволяє вирішувати задачі виробництва, номенклатури, складання розкладу, управління запасами, ресурсами, в тому числі матеріально-технічними засобами, транспортні та інші задачі тощо. В PLP 88 використовується модифікований симплекс-алгоритм для ефективного вирішення задач лінійного програмування. Задачі лінійного програмування можуть вводитися в такому вигляді, як вони сформульовані; приведення до стандартного вигляду не потребується. Можна вирішувати як задачі максимізації, так і мінімізації. Обмеження можуть включати будь-яку комбінацію співвідношень: \geq , $=$ або \leq . Перемінним та обмеженням даються імена, які користувач може змінити. Ці імена

використовуються для того, щоб чітко визначити вихідні дані на екрані або в роздрукованому документі. [10,с.17]

Результати розв'язання економіко-математичної моделі

Повертаючись до нашої проблеми досліджень, потрібно відмітити, що математична модель дозволяє отримувати оптимальні показники при визначенні цільової функції. Це можливо лише при існуванні лінійних зв'язків, точніше кажучи, обмеження повинні бути пов'язані з перемінними лінійно. У випадку з рішенням нашої задачі ми не можемо обрати в якості цільової функції рівень рентабельності, так як знаменник не є лінійним. В якості цільової функції ми обрали максимізацію прибутку, тому що цей показник краще підходить для використання пакету лінійного програмування PLP 88, використання якого вирішить економіко-математичну модель.

Провівши дослідження впливу різних технологій на вирощування продукції рослинництва, опрацювавши сформовані технологічні карти для кожної культури та визначивши їх економічну ефективність ми отримали дані в табл. 1.(по сівозміні) та інших таблицях (по окремих культурах), які стали основою для побудови матриці економіко математичної моделі. Для реалізації алгоритму обрання оптимальної технології вирощування сільськогосподарських культур (рис. 1.) і для врахування зовнішніх і внутрішніх чинників, які можуть вплинути на обрання оптимальної технології, була розроблена математична модель у вигляді матриці рівнянь та обмежень.

Розмірність матриці обумовлена наявністю в ній 78 обмежень та 103 перемінних. В матриці наведені нерівності, які необхідні для встановлення додаткових обмежень ресурсів на 1га по сівозміні і програма автоматично вводить обмеження у вигляді «S» - так званої фіктивної змінної. Якраз існування цієї можливості дає змогу встановити граничні точки по використанню тих чи інших ресурсів, наприклад фактичні дані будь-якого підприємства. Однак, при проведенні дослідження з використанням програми «Dixi - Рослинництво» нами обмеження не були враховані і використання ресурсів оцінювалось при їх нормативному завантаженні. При рішенні економіко-математичної моделі, ми також не використовували обмежень. Звичайно, що можна експериментувати з економіко-математичним програмуванням, підставляючи дані з сільськогосподарських підприємств, але ми використовували засоби лінійного програмування для того, щоб перевірити і підтвердити правильність вирішення і результатів попередньої задачі. Окрім цього, продемонстрований нами підхід з використанням економіко-математичного програмування дозволив значно розширити можливості досліджень за рахунок встановлення цільової функції, встановлення системи обмежень, визначення критичного рівня ресурсів,

а також визначати вартість необхідної техніки та її склад для вирощування продукції рослинництва.

На рис. 3 представлено остання частина результатів рішення економіко-математичної моделі.

Пшениця озима	Еколог,	X.1	NONBASIS	0	0	.326	-.326
	№ тіл	X.2	NONBASIS	0	0	1.378	-1.378
	Різногл,	X.3	NONBASIS	0	0	.046	-.046
	Рес,зб,	X.4	BASIS	.125	0	0	0
	Полищ,	X.5	NONBASIS	0	0	.322	-.322
Цукровий буряк		X.6	NONBASIS	0	0	2.659	-2.659
		X.7	NONBASIS	0	0	.652	-.652
		X.8	NONBASIS	0	0	1.287	-1.287
	Полищ,	X.9	BASIS	.125	0	0	0
		X.10	NONBASIS	0	0	.702	-.702
Ячмінь ярий	№ тіл	X.11	BASIS	.125	0	0	0
		X.12	NONBASIS	0	0	.445	-.445
		X.13	NONBASIS	0	0	.38	-.38
		X.14	NONBASIS	0	0	.832	-.832
		X.15	NONBASIS	0	0	1.844	-1.844
Горох		X.16	NONBASIS	0	0	1.787	-1.787
	Різногл,	X.17	BASIS	.125	0	0	0
		X.18	NONBASIS	0	0	2.54	-2.54
		X.19	NONBASIS	0	0	2.247	-2.247
		X.20	NONBASIS	0	0	.935	-.935
Ріпак озимий	№ тіл	X.21	NONBASIS	0	0	.787	-.787
		X.22	NONBASIS	0	0	.125	-.125
		X.23	NONBASIS	0	0	.645	-.645
		X.24	BASIS	.125	0	0	0
		X.25	NONBASIS	0	0	1.356999	-1.356999
Кукурудза зерно		X.26	NONBASIS	0	0	.648999	-.648999
		X.27	NONBASIS	0	0	.380999	-.380999
		X.28	NONBASIS	0	0	.694999	-.694999
	Полищ,	X.29	BASIS	.125	0	0	0
	Еколог,	X.30	BASIS	.125	0	0	0
Пшениця яра		X.31	NONBASIS	0	0	.096	-.096
		X.32	NONBASIS	0	0	.727	-.727
		X.33	NONBASIS	0	0	1.07	-1.07
		X.34	NONBASIS	0	0	.999	-.999
		X.35	NONBASIS	0	0	1.353	-1.353
Соняшник		X.36	NONBASIS	0	0	.823	-.823
	Різногл,	X.37	BASIS	.125	0	0	0
		X.38	NONBASIS	0	0	1.114	-1.114
		X.39	NONBASIS	0	0	.318	-.318

Рис. 3. Обрання раціональних технологій для вирощування сільськогосподарських культур при застосуванні пакету лінійного програмування PLP 88

Сукупність перемінних (X) помічені словом «BASIS» увійшли в рішення моделі, а перемінні, помічені як «NONBASIS» - не увійшли в рішення моделі відповідно до алгоритму задачі лінійного програмування, хоча представлені на приведеному рисунку. В передостанньому блоці «Основні економічні показники» на рис. 4 приведені значення вирішеної задачі, в тому числі X 103, це наша цільова функція – максимізований прибуток, який є тотожним X 102 – прибуток. Значення цих показників

знаходиться на рівні 2,67 тис. грн./га. Якщо порівняти це значення з результатами попередньої задачі (раціональна технологія забезпечує 2,55), то можна сказати, що оптимальне рішення економіко-математичної моделі краще лише на 0,12 тис.грн/га.

Основні економічні показники	дохід	X.96	BASIS	5.435	0	0	0
	витрати	X.97	BASIS	2.7585	0	0	0
	вит,палив	X.98	BASIS	54.9625	0	0	0
	вит,праці	X.99	BASIS	5.622125	0	0	0
	амортиз,	X.100	BASIS	393.2987	0	0	0
	вит,техн,	X.101	BASIS	2622	0	0	0
	прибуток	X.102	BASIS	2.6765	0	0	0
	цільова ф	X.103	BASIS	2.6765	1	1	0
Додаткові змінні для виконання обмежень		S.71	BASIS	5.435	0	0	0
		S.72	BASIS	2.7585	0	0	0
		S.73	BASIS	54.9625	0	0	0
		S.74	BASIS	5.622125	0	0	0
		S.75	BASIS	393.2987	0	0	0
		S.76	BASIS	2622	0	0	0
		S.78	NONBASIS	0	0	1	-1

Рис. 4. Результати рішення оптимізаційної моделі з використанням програми «PLP 88»

Щодо вибраних програмою «PLP 88» оптимальних технологій для вирощування культур досліджуваної сівозміни, то вони на 100 відсотків співпадають з результатами наших досліджень при використанні програми «Dixi - Рослинництво».

Висновки та пропозиції

Виконане дослідження і отримані результати підтверджують правильність нашої гіпотези про вірність застосування кількісних методів дослідження, а саме програмного забезпечення «Dixi - Рослинництво» в поєднанні з пакетом програм лінійного програмування «PLP 88». Обрання технології для виробництва різних сільськогосподарських культур лягло в основу формування раціональної або оптимальної сівозміни, яка може забезпечити більше можливостей для відтворення наявних основних засобів підприємства за рахунок більшого прибутку з одиниці площі. Використовуючи можливості сучасних технічних засобів, зокрема програми «Dixi- Рослинництво» в поєднанні з пакетом задач лінійного «PLP 88», можна визначити не тільки оптимальні технології вирощування продукції рослинництва, щоб забезпечити відтворення основних засобів та оптимальне формування складу машинно-тракторного парку.

Література

1. Блоха А. В. Поліпшення забезпечення матеріально-технічними ресурсами аграрного виробництва / А.В. Блоха // Економіка АПК 2009, № 2, с. 56-60.
2. Болотова Т.Н. Анализ агроэкономической модели точных технологий в растениеводстве / Т.Н. Болотова // Вісн. ХНТУСГ. – Вып. 49. – Харьков 2007, с. 76-83.
3. Відтворення та ефективне використання ресурсного потенціалу АПК: теоретичні і практичні аспекти / [Відпов. ред. В.М. Трегобчук]. – К.: Ін-т економіки НАН України, 2003, с. 259.
4. Канторович Л.В. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов / Л.В. Канторович. – М.: Изд-во АН СССР. – 1959.
5. Макаров В.И. Современные основы экономики точного растениеводства / В.И. Макаров, М.П. Лесовой, Т.Н. Болотова // Вісник ХНАУ. – Х.: 2009. – Вип. 6, с. 14-25.
6. Михайлов А.М. Оновлення основних засобів у сільськогосподарських підприємствах на основі впровадження технологічної політики / А.М. Михайлов // Вісник ХНАУ. – Х.: ХНАУ. – 2009. – Вип. 6, с. 159-167. (Серія Економіка АПК і природокористування).
7. Олійник О.В. Проблеми інвестування в технічне переозброєння сільськогосподарського виробництва / О.В. Олійник // Формування ринкової економіки: Зб. наук. праць КНЕУ. – К.: 2003, с. 236-240.
8. Перебийніс В.І. Фінансові чинники розвитку матеріально-технічної бази аграрних підприємств / В.І. Перебийніс // «Ринкова трансформація економіки АПК»: Вісник ХДТУСГ. Х. 2004. Випуск 25, с. 383. (Серія «Економічні науки»).
9. Підлісецький Г.М. Основний капітал аграрних підприємств: стан та тенденції формування / Г.М. Підлісецький // Вісник ЛНАУ. – Луганськ, 2006. – Вип. 61/(84), с. 204-208. – (Серія «Економічні науки»).
10. Руководство пользователя программы PLP 88 версии 3.01 [Пакет линейного программирования (симплекс – алгоритм) для ПЭВМ] // Тверь. – 1990, с. 34.
11. Саблук П.Т. Формування і розвиток наукових основ забезпечення відтворювального процесу / П.Т. Саблук // Економіка АПК. – 2003 № 2, с. 50-52.
12. Уьянченко О.В. Дослідження операцій в економіці / О.В. Уьянченко. – Харків: Гриф, 2002.
13. Хеди Э. Методы линейного программирования / Э. Хеди, У. Кандлер. – М.: Колос, 1965.
14. Хеди Э. Производственные функции в сельском хозяйстве / Э. Хеди, Д. Диллон. – М.: Прогресс, 1965.

Summary

The article is devoted possibilities of economic-mathematical methods of economic research. The necessity of the use of mathematical modeling in the election of different methods of growing production is proved. The algorithm of choosing the optimal technology for growing crops is shown. Set out the results of solution of optimization models based on the program «Dixi-Crop and linear programming “PLP-88”».

Kazimierz Tabor

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Zastosowanie analizy PEST w działalności samorządu terytorialnego

Use PEST Analysis of the activities of local government

Wstęp

Samorząd gminny w ustroju demokratycznym jest samodzielnym podmiotem sprawowania władzy na swoim terenie w zakresie działalności społecznej i gospodarczej. Misją samorządu lokalnego jest realizacja głównego kierunku rozwoju i zadania, jakimi gmina ma się zajmować. Misja skierowana jest zarówno na zewnątrz, jak i do wewnątrz gminy. Dzięki niej cele samorządu gminnego stają się zrozumiałe i dla mieszkańców gminy i dla jej organów.

Misja samorządu, w szczególności, obejmuje takie obszary, jak: pobudzanie aktywności gospodarczej, dbanie o zachowywanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców. Tak zarysowana misja i dopełniona skutecznym zarządzaniem informacją zobowiązuje jednocześnie samorząd do tworzenia określonej strategii rozwoju swojego terenu. Skuteczność działania samorządu terytorialnego jest funkcją wielu czynników, a przede wszystkim posiadaniem kompleksowej strategii działania i rozwoju.

Samorząd terytorialny jego zadania

Samorząd terytorialny to instytucja społeczna, której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie doniosłych działań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych mieszkańców danego terytorium (według Encyklopedii Socjologii hasło: *samorząd terytorialny*). Ustawa¹ stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a przez gminę rozumieć należy wspólnotę samorządową i odpowiednie terytorium.

Zastosowane przez ustawodawcę określenia wskazują, że wspólnota terytorialna to ogół mieszkańców zamieszkałych na danym terytorium, którzy są społecznie zintegrowani i zdolni do samoorganizacji dla wspólnych celów oraz mają wspólną świadomość społeczną uzależnioną od warunków miejscowych (lokalnych).

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst ujednolicony: Dz. U. Nr 142, poz.1591 z 2001 r.

Samorząd terytorialny na gruncie prawa polskiego charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- ustawową przynależnością do wspólnoty, co wyłącza dobrowolność,
- wykonywaniem zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- samodzielnością, która podlega ochronie sądowej,
- zapewnieniem zamieszkałej na jego terenie wspólnocie prawa do decydowania o swoich sprawach realizowanego bezpośrednio lub w sposób pośredni,
- wyposażeniem w osobowość prawną, własny majątek oraz środki finansowe, co uniezależnia jednostkę samorządową.

Samorząd terytorialny zaczął się kształtować w 1989 roku, we wszystkich sferach życia politycznego i gospodarczego polskiej transformacji ustrojowej. Utworzenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego można uznać za jeden z filarów zmian, jako element komplementarny względem innych, prowadzonych równolegle, reform gospodarczych i politycznych².

Z perspektywy czasu, przywrócenie samorządu gminnego w 1990 roku uznać należy za jeden z największych sukcesów pierwszego etapu polskiej transformacji. Nastąpiło wtedy przekazanie kompetencji i uprawnień w dół, bliżej obywateli. W ten sposób odpowiedzialność za decyzje dotyczące spraw miejscowych przejęły władze samorządowe, wybrane w powszechnych wyborach i odpowiedzialne przed społecznością lokalną. Reforma samorządowa nie została jednak dokończona, a zmiany w wielu przypadkach miały charakter fragmentaryczny. Wiele kompetencji pozostawiono we właściwości wojewody i rejonowych organów administracji rządowej. Z czasem, niektóre z nich zaczęto przekazywać gminom w postaci zadań zleconych³.

Dalszy proces zmian modelowych państwa dokonany został w uchwalonej w 1997 Konstytucji, która określa ustrój terytorialny na zasadzie pomocniczości⁴,

² J. Kropiwnicki: Samorządna Rzeczypospolita. Wybór materiałów z XI i XII Konferencji organizowanych przez Ligę Krajową. Wydaw. Liga Krajowa, Częstochowa 2001, s. 9.

³J. Pokładecki: Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce. Wydaw. Naukowe Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań 1996, s 21.

⁴M. Miazga: Samorząd terytorialny w Polsce – zagadnienia wstępne, Konspekt wykładu. Internet, Google, hasło: Samorząd terytorialny, **Zasada pomocniczości** (subsidiarności) - sformułowana na gruncie katolickiej nauki społecznej przez Piusa XI w Encyklice „Quadrogesimo Anno”:, „nie wolno jednostkom wydierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić i przekazywać je społecznościom większym i wyższym”. **Elementy zasady pomocniczości:** Człowiek podstawowym podmiotem – wszelkie instytucje są jedynie jednostkami pomocniczymi: Gmina zajmuje się jedynie tym, czego człowiek nie jest w stanie wykonać. Powiat jest pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo – w stosunku do powiatu; państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich organizacji działających w jego ramach i będących bliżej obywatela. Władze Unii Europejskiej mogą zajmować się tylko takimi sprawami, których poszczególne kraje członkowskie nie są w stanie rozwiązać samodzielnie.

która mówi, że Państwo ma się zajmować tylko tym, czym, zajmować się musi. Gmina zaś, ma zajmować się tym, czego nie może wykonać człowiek i jego rodzina. Natomiast powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, w województwo jako pomocnicze w stosunku do powiatu. Ustawa zasadnicza ustala także kierunek przekazywania kompetencji w ramach administracji publicznej.

Kształt państwa, wspólnoty politycznej, jest w zasadniczej mierze pochodną aktywności społeczeństwa – jego inicjatywy, umiejętności, przekonań oraz wartości, które ono wyznaje. Ogromną rolę odgrywa tu rodzina, która jest podstawowym środowiskiem wychowawczym, dostarczającym wzorów zachowań i uczącym podstawowych reguł życia społecznego⁵. Rodzina wiejska żyje i rozwija się w środowisku lokalnym, które oprócz wartości ogólnych stwarza warunki bytowania na miarę jej aktywności przejawiającej się również przedsiębiorczością.

Pojęcie samorządu Według Jerzego Regulskiego⁶: samorząd to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli, a także system służący do reprezentowania jej interesów i rozwiązywania jej własnych spraw.

Główne elementy składające się na samorząd: wspólnota zainteresowanych ludzi, władze, majątek, urzędy, przedsiębiorstwa i instytucje, instrumenty prawne. Samorząd terytorialny – to jeden z typów samorządu służący rozwiązywaniu spraw mieszkańców danego terenu.

Warunki istnienia samorządu terytorialnego (za Encyklopedią socjologii) to: terytorium, relacje koncentryczne, przyzwolenie państwa, autonomia, wartości składające się na interes publiczny, prawnie określony zbiór środków, opieranie się na zasadzie demokracji, wola i chęci mieszkańców.

Zakres działania i zadania gminy

Do zakresu działania gminy⁷ i zadania gminy zostały określone w art. 7 *Ustawy o samorządzie* do nich należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności niektóre z tych zadań dotyczą: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Zagadnienia komunalne, dotyczące m. in.: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury

⁵ M. Miazga: op.cit., s. 9.

⁶ J. Regulski: Internet, Google, hasło: Samorząd terytorialny.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst ujednolicony: Dz. U. Nr 142, poz.1591 z 2001 r. art. 6 i 7.

fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych. Ponadto zagadnienia polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, oraz tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Samorząd jako władza terenowa, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, podejmuje działania zmierzające do rozwoju społecznego i kulturalnego oraz gospodarczego na swoim terytorium. Rozwój ten w przestrzeni oddziaływania samorządu może odbywać się przez inicjowanie i pobudzanie zamieszkałych tam ludzi, do podejmowania zróżnicowanych form aktywności na rzecz środowiska. Władze terenowe dysponując odpowiednimi instrumentami np.: działania gospodarcze, legislacyjne, finansowe i inne przyczyniają się do uruchamiania kapitału społecznego istniejącego wśród miejscowej ludności. Istotnym jest przy tym, aby ocenić, czy mamy widzieć rozwój środowiska całościowo, czy też dotyczyć ma on określonego jego sektora. Ma to duże znaczenie, gdyż wiąże się to z zastosowaniem odpowiedniej strategii działania samorządu, która byłaby najbardziej racjonalna z możliwych, to znaczy przynosząca najlepsze efekty.

Istnieje współcześnie wiele różnorodnych strategii mogących wspomagać procesy decyzyjne przy projektowaniu działań zmierzających do rozwiązywania problemów rozwojowych całościowo danego środowiska, jak też poszczególnych jego sektorów. Proces tworzenia odpowiedniej strategii rozwoju środowiska – terytorium powinien być poprzedzony dokonaniem jego diagnozy, która ma dać odpowiedź na pytania: jak oceniamy obecny poziom rozwoju terytorium, na którym działa samorząd? Dlaczego uważamy, że jest on nie/lub zadowolający? Jakie czynniki spowodowały jego ewentualne zapóźnienia? Jakie są główne problemy do rozwiązania? Prawidłowe zdiagnozowanie stanu rozwoju środowiska działania samorządu terytorialnego jest podstawą wszelkich poczynań, które chcielibyśmy tam uruchomić.

Jednym z ważniejszych działań samorządu terytorialnego mającym wpływ na rozwój danego środowiska lokalnego jest przedsiębiorczość, którą mogą podejmować zarówno osoby zajmujące się rolnictwem, jak też, inne nie związane pracą na roli. Rozwijanie przedsiębiorczości wśród rolników jest zagadnieniem ważnym dla całej gospodarki, z wielu względów, ponieważ przynosi korzyści dla samego rolnika, pobudza jego samego do większej aktywności zawodowej, wzmacnia naśladownictwo innych, wpływa na podniesienie poziomu produkcji rolnej i innych sektorów społeczno-gospodarczych środowiska.

Podjęcie jakiegokolwiek działalności gospodarczej, przez samorząd lub indywidualnego przedsiębiorcę wymaga gruntownego przemyślenia, ze względu na występujące ryzyko a zatem koniecznym staje się dokonanie analizy takiego przedsięwzięcia. Wśród różnych metod, jakimi można się posłużyć w procesie

poszukiwania nisz rynkowych a następnie podejmowania decyzji dotyczącej przedsiębiorczości, oprócz analizy SWOT, jest również inna nieco mniej spopularyzowana analiza PEST⁸. Analiza ta jest stosowana w makro i mikro środowiskach: w planowaniu biznesu i organizacji przedsiębiorczości, marketingu, finansach, obejmuje również współpracę z klientami oraz agencjami.

Wykorzystanie analizy PEST w projektowaniu działalności gospodarczej prowadzonej przez samorząd i osoby indywidualne

Istota analizy PEST sprowadza się do dokonania szczegółowej oceny poszczególnych czynników występujących w środowisku lokalnym, a które warunkują powodzenie podejmowanego przedsięwzięcia. Analiza taka może, a nawet powinna być wykorzystana, zarówno przez samorząd, jak również przez osoby indywidualne podejmujące działania przedsiębiorcze, niezależnie od rodzaju kierunku.

Nazwa pochodzi od pierwszych liter następujących słów w języku angielskim:

- Political Factors – czynniki polityczne,
- Economic Factors – czynniki ekonomiczne,
- Socjocultural Factors – czynniki społeczno-kulturalne,
- Technological Factors – czynniki techniczne (technologiczne).

Political Factors – czynniki polityczne. W działalności samorządu terytorialnego, która obejmuje szerokie spektrum zagadnień, począwszy od administrowania poprzez oddziaływania społeczne, środowiskowe, kulturalne, organizacyjne aż po zagadnienia gospodarcze ważną rolę odgrywa czynnik polityczny. Czynnik ten odgrywa również znaczącą rolę, szczególnie w zakresie regulacji rozwoju działalności biznesowej, bo w konsekwencji prowadzi do podniesienia jakości życia ludzi (poprzez tworzenie miejsc pracy) oraz przyczynia się do bogacenia się danego środowiska. Analizując wpływ tego czynnika na środowisko, samorząd terytorialny powinien wziąć pod uwagę to, czy jego polityka prowadzona jest stabilnie i czy przyczynia się do rzeczywistego rozwoju. Istotnym dla środowiska lokalnego jest akcent, na jakie dziedziny życia społecznego i gospodarczego kładzie się nacisk i czy jest to wyjściem naprzeciw oczekiwaniom ludzi. Polityka to również podatki, jakie są nakładane na społeczność, to również wola czy dany kierunek przedsięwzięć ma szanse rozwoju. Czynnik ten objawia się również w regulacjach legislacyjnych – czy podejmowane prawa przyczyniają się do rozwoju społeczno – gospodarczego, a także kulturalnego, czy też niedoskonałość i brak ich powoduje niemożność prowadzenia działań prorozwojowych. Szczególnym zagadnieniem, jest istnienie woli politycznej w samorządzie terytorialnym, lub jej brak w rozwiązywaniu potrzeb środowiska. Innym aspektem jest to, czy i jak polityka samorządu wpisuje się w politykę wyższego szczebla jednostek terytorialnych (powiat, województwo) aż do szczebla centralnego.

⁸ Opis tej analizy jest na stronie internetowej: www.marketingteacher.com.

Pogłębiona w ten sposób analiza może znacznie wzmocnić działania samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, pozwala również na uniknięcie niepowodzeń, podobnie ma się rzecz w indywidualnych przypadkach, kiedy ktoś podejmuje działania na własny rachunek. Efektem prowadzenia polityki są również działania legislacyjne, w wyniku których, istniejące prawo zezwala lub nie na prowadzenie takiej czy innej działalności, bądź też czy w bliskiej perspektywie stworzone zostaną odpowiednie warunki prawne.

Economic Factors – czynniki ekonomiczne. Podejmując przedsięwzięcia o charakterze gospodarczo-usługowym dotyczące działalności wytwórczej, usługowej lub marketingowej nie można pominąć szerokiej gamy czynników ekonomicznych. Chodzi tu głównie o wcześniejsze rozpoznanie nisz rynkowych, samego rynku usług bądź produktów, zanim zdecydujemy o ostatecznym kierunku naszego działania. W dalszej kolejności rozpatrzeć trzeba możliwości związane z zatrudnieniem osób mogących wykonywać wyspecjalizowane czynności i zawody, pytanie, czy w razie potrzeby takie osoby się znajdują.

Podjęcie działalności gospodarczej uwarunkowane jest z posiadaniem pomysłu, w zakresie wyszukiwania wolnych nisz rynkowych, ich obszaru i zakresu. Uruchamianie działalności przedsiębiorczej powinno poprzedzać rozpoznanie, czy będzie zapotrzebowanie na oferowane produkty czy usługi i jaka jest szansa wejścia na rynek z nowym produktem. Rozpoznanie to dotyczy również poziomu cen na produkty/usługi, jakie kształtują się w danym momencie, i jak one się mają, do ofert, jakie zamierzmy przedstawić. Istotne w tym momencie jest też rozpoznanie czy będzie dostateczna liczba nabywców stale zamieszkujących i tych którzy przebywają okazjonalnie (turyści, wczasowicze i inne osoby). Wszelkierne kalkulacje ekonomiczne opłacalności całości przedsięwzięcia łącznie z uwzględnieniem zatrudnienia personelu i infrastruktury technicznej (budynki, maszyny, sprzęt pomocniczy) posiadanej, zakupywanej czy dzierżawionej. Omówione tu czynniki ekonomiczne dotyczą działalności gospodarczej uruchamianej zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego (np. zagospodarowanie przestrzenne będące podstawą do uruchamiania przez podmioty gospodarcze działalności, które stworzą nowe miejsca pracy) jak i przez indywidualnych przedsiębiorców (np. działalność turystyczna, wypożyczalnie sprzętu pływającego, żywienie turystów – gastronomia itp.).

Socjocultural Factors – czynniki społeczno – kulturalne. Przy projektowaniu działalności przedsiębiorczej oprócz czynników społeczno kulturowych uwzględnia się także czynniki środowiskowe. W grę wchodzi pewne nawyki i tradycje danej społeczności, które ukształtowane zostały przez religię, język, historię, wytworzone tradycje kulturowe. Czynniki te wpływają na postawy ludzi, zachowania wobec samych siebie, jak i wobec obcych. Poznanie społeczności w jej strukturach wiekowych, zatrudnienia, wykształcenia, pełnionych ról przyczynia się do głębszego jej zrozumienia, co w efekcie przekłada się na ich potrzeby, dążenia

i aspiracje. W strukturze każdego społeczeństwa można wyróżnić dwa główne poziomy jego organizacji: makrostrukturalny i mikrostrukturalny.

Makrostruktura społeczna wyznacza ogólne ramy życia społecznego, a więc te, które są przede wszystkim przedmiotem oddziaływania odgórnych reform i zmian. Natomiast mikrostruktura charakteryzuje się przewagą bezpośrednich interakcji i stosunków społecznych. To właśnie w niej, a więc w rodzinach, kręgach społecznych i grupach społecznych kształtuje się opinia członków społeczeństwa o zmianach zachodzących na poziomie makrostrukturalnym. Tutaj rodzą się kryteria oceny rozmaitych postaw, dążeń, aspiracji, zachowań ludzi. Dzięki mikrostrukturalnym, ludzie nabywają określonych cech społecznych, pozwalających zrozumieć własną rolę w zmieniającym się świecie⁹.

Lokalność okazuje się płaszczyzną, która łączy perspektywę indywidualną i zbiorową, a więc działania samorządu terytorialnego i pojedynczych przedsiębiorców pozwalając nadać nową jakość i dynamikę nieuchronnym zmianom, jakie nastąpią w przyszłości. Biorąc pod uwagę czynniki środowiskowe w projektowaniu działalności przedsiębiorczej potrzebne jest uwzględnienie zagadnień ochrony środowiska, jak też uwarunkowań ekologicznych (zwłaszcza w procesach wytwórczych, czy realizacji usług). Prowadzona działalność nie może być niekorzystna dla ludzi i środowiska. Podobnie ma się sprawa wykorzystania miejscowych zasobów przyrodniczych (wodnych, glebowych, otoczenie geograficzne, klimat itp.).

Technological Factors – czynniki techniczne (technologiczne). Warunkiem niezbędnym i koniecznym do rozwoju środowiska są czynniki techniczne i technologiczne jako nośniki nowoczesności i postępu. Przejawem postępu we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego jest informatyzacja, która ma szczególne miejsce w procesie innowacyjno-decyzyjnym. Działalność samorządu terytorialnego opiera się na technologiach komunikacyjno – informacyjnych. Urzędy gminne mają szerokie możliwości załatwiania spraw przez internet, który stanowi podstawę komunikowania się petentów z urzędem w wielu sprawach podstawowych. Jednakże ze względu na niski poziom komputeryzacji i jeszcze niższy poziom upowszechnienia internetu w środowisku wiejskim, to wykorzystanie tej technologii jest sprawą przyszłościową. Samorząd terytorialny w zakresie dostępności do Internetu musi prowadzić bardzo aktywną politykę. Prowadzenie działalności gospodarczej, obecnie, rzadko gdzie odbywa się bez udziału technologii komputerowej. Czynniki techniczne wiąże się jeszcze z zapewnieniem warunków technicznych jak: zaplecza energetycznego (gazyfikacja), wodno-kanalizacyjnego i właściwym sposobem utylizacji odpadów komunalnych i produkcyjnych, a nade wszystko zagospodarowanie przestrzenne.

⁹ R. Dyjoniziak, K. Iwanicka, A. Kwiecińska, J. Niñołajew, Z. Pucek: Społeczeństwo w procesie zmian. Wydaw. Naukowe Kraków – Szczecin – Zielona Góra 1997, s. 47.

Podsumowanie

Działalność gospodarcza prowadzona na obszarach wiejskich przez samorząd terytorialny i indywidualnych przedsiębiorców jest bardzo ważnym czynnikiem ich rozwoju. Przedsiębiorczość jest także przyczyną rozwoju społecznego wyzwalamym wiele inicjatyw i aktywności mieszkańców, ponadto przynosi korzyści dla samych zainteresowanych, (co jest zrozumiałe), oraz dla osób tam zamieszkałych, gdyż powstają dodatkowe miejsca pracy. W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę na wykorzystanie analizy PEST służącej do podejmowania decyzji związanych z projektowaniem działalności gospodarczej. Analiza ta pozwala na uniknięcie nieprzewidywalnych trudności, jakie mogą pojawić się w momencie, kiedy podjęto decyzje. Problem ten ważny jest szczególnie wtedy, kiedy brakuje odpowiedniego doświadczenia potencjalnemu przedsiębiorcy i równocześnie wydaje mu się, że prowadzenie przedsięwzięcia jest rzeczą niezwykle prostą.

Literatura

- Analiza PEST: http://marketingteacher.com/Lessons/lesson_PEST.htm.
- Dyonizak R., Iwanicka K., Kwiecińska A., Nikolajew A., Pucek Z.: Społeczeństwo w procesie zmian. Wydaw. Naukowe Kraków – Szczecin – Zielona Góra 1997.
- Kropiwnicki J.: Samorządna Rzeczpospolita. Wybór materiałów z XI i XII Konferencji organizowanych przez Ligę Krajową. Wydaw. Liga Krajowa, Częstochowa 2001.
- Miazga M.: Samorząd terytorialny w Polsce – zagadnienia wstępne. Konspekt wykładu. Pokładecki J.: Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce. Wydaw. Naukowe Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań 1996.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst ujednolicony: Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z 2001 r. 1996.
- Przeclawska A.: Przestrzeń życia człowieka – między perspektywą makro i mikro. [w:] Pedagogika społeczna pytania o wiek XXI. Red. naukowa. A. Przeclawska. Wydaw. Theiss, Warszawa 1999.
- Regulski J.: Internet, Google, hasło: Samorząd terytorialny.
- Tabor K.: Przestrzeń doradztwa i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. [w:] Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich – stan i perspektywy. Red. naukowa K. Krzyżanowska. Wydaw, SGGW, Warszawa 2010.

Summary

Business, activities in rural areas by local government and private business is a very important factor in their development. Entrepreneurship is also a cause of social development, triggering a number of initiatives and activities of residents in addition to the benefit of the interested parties (which is understandable) and for those who live there, because it created additional jobs. In this study highlights the use of PEST analysis used to make decisions related to the design of economic activity. This analysis helps to avoid any unforeseen difficulties that may arise when the decisions were taken and the matter has already gone too far. This problem is particularly important when there is no relevant experience and potential entrepreneurs at the same time it seems to be very simple.

Юлія Тимошенко

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України»

**Методологічні аспекти оцінки вартості активів в управлінні
комунальним і державним майном**

**Methodological aspects of estimation of cost of assets in management of
municipal and state property**

Вступ

За обставин фінансової кризи, від якої потерпає Україна, актуальності набувають не лише питання економічного розвитку країни, а й потреба удосконалення системи державного управління з метою мобілізації всіх можливих ресурсів для подолання негативних явищ. В умовах оголошеної державою адміністративної реформи, яка повинна стати механізмом досягнення ефективного державного управління, стає проблема формування та розвитку муніципальної економіки.

Проголошена самостійність у проведенні соціально-економічної політики спонукає до створення й розвитку комунальної власності. Згідно із ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Слід відмітити, що на сьогоднішній день комунальна матеріальна база остаточно не сформувалась й досі відбуваються зміни у її складі у зв'язку з приватизацією або з прийняттям до її складу нових об'єктів. Такі ж процеси відбуваються й з майном, яке перебуває у державній власності. Зміна власника комунального та бюджетного майна, згідно з чинним законодавством, супроводжується обов'язковою експертною оцінкою з метою визначення його вартості.

Дослідження досвіду приватизаційних процесів дає можливість стверджувати про наявність випадків незаконної приватизації саме шляхом маніпуляцій з оцінкою вартості основних засобів, майнових комплексів тощо. Таке стало можливим через відсутність оперативної інформації щодо вартості зазначених об'єктів, оскільки вони обліковуються за історичною собівартістю. Ця методика визначення вартості, на нашу думку, не дає можливості ефективно управляти наявними державними та комунальними ресурсами. Тому виникає об'єктивна необхідність у розробці та впровадженні

нових підходів до оцінки вартості майна діючих, згідно з принципом безперервності, державних підприємств, бюджетних установ та організацій, комунальних господарств. Вважаємо, що реалізація даного завдання можлива завдяки реформуванню системи бухгалтерського обліку таких суб'єктів господарювання в цілому та щодо його елементу методу – оцінки, зокрема.

У останні роки кількість публікацій з проблем визначення вартості підприємств, оцінки бізнесу, оцінки вартості активів значно зросла. Цими проблемами переймаються вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: Павлюк І., Урбан Н.М., Малюга Н.М., Коришкова Р.С., Олейко В.М., Карзаева Н.М., Бланк І.О., Ковальов В.В., Рассказов С.В., Теренова В.О., Ніколаева С.А., Валдайцев С.В., Боди З., Мертон Р. та інші.

Не зважаючи на збільшення публікацій щодо оцінки вартості активів, методологічні аспекти визначення випадків застосування певних методів та видів оцінки вартості активів бюджетних і комунальних підприємств, які розглядаються за принципами діючого підприємства, потребує подальшого вивчення.

Методи оцінки вартості активів

Концепція бухгалтерського обліку в ринковій економіці та Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку виділяють чотири методи оцінки:

- фактичної собівартості придбання або історичної собівартості: активи відображаються за сумою сплачених грошових коштів чи їхніх еквівалентів або за справедливою вартістю компенсації, виданої, щоб придбати їх, на момент їх придбання;
- відновної вартості або поточної собівартості: активи відображаються за сумою грошових коштів або їхніх еквівалентів, яка була б сплачена в разі придбання такого ж або еквівалентного активу на поточний момент;
- можливої ціни продажу або вартості реалізації (погашення): активи відображаються за сумою грошових коштів або їхніх еквівалентів, яку можна було б отримати на поточний момент шляхом продажу активу в ході звичайної реалізації;
- дисконтованої або теперішньої вартості: активи відображаються за теперішньою дисконтованою вартістю майбутніх чистих надходжень грошових коштів, що їх, як очікується, має генерувати стаття під час звичайної діяльності підприємства.

Наведені методи оцінки вартості мають незначні відмінності у назвах, напевне, у зв'язку з перекладом, але сутність і порядок їх обчислення збігаються. Від вибору того чи іншого варіанту оцінки основних засобів залежать і вартість майна, і фінансовий результат, а в ряді випадків, і розмір податків, які сплачує підприємство. Основою оцінки, яка найчастіше

приймається підприємствами для складання фінансових звітів, є історична собівартість. Вона, як правило, комбінується з іншими видами оцінки. Наприклад, запаси, як правило, відображаються за найнижчою з двох оцінок - собівартістю або чистою вартістю реалізації; ринкові цінні папери можуть відображатися за ринковою вартістю.

За Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» один із принципів складання та подання фінансової звітності - принцип історичної (фактичної) собівартості - означає, що "...пріоритетною є оцінка активів підприємства, виходячи з витрат на їх виробництво та придбання". Оцінка за історичною (фактичною) собівартістю названа пріоритетною, отже, не виключається можливість використання інших методів оцінки.

Сучасний стан інформаційного забезпечення управління майном

Зміст системи інформаційного забезпечення управління активами, її широта й глибина визначаються галузевими особливостями діяльності підприємств, їх організаційно-правовою формою, обсягами й ступенем диверсифікації господарської діяльності, тощо. Система інформаційного забезпечення управління активами являє собою функціональний комплекс, який забезпечує процес безперервного цілеспрямованого підбору відповідних інформаційних показників, необхідних для здійснення аналізу, планування та підготовки оперативних управлінських рішень за всіма аспектами їх функціонування на підприємстві [1].

Загальною інформаційною базою в управлінні активами, на думку більшості науковців, є фінансова звітність, зокрема, баланс підприємства й у першу чергу – його актив, який має можливість задовольнити широке коло користувачів – як зовнішніх так і внутрішніх.

Не можна не погодитись з цим твердженням, оскільки фінансова звітність є джерелом не лише внутрішньої інформації, а й зовнішньої. Так, основним джерелом інформації про контрагентів є їх фінансовий звіт. Крім того, показники загальноєкономічної й фінансової статистики формуються з даних звітів суб'єктів господарської діяльності. Тому від якості сформованої й поданої в ньому інформації залежить можливість прийняття правильних й ефективних управлінських рішень.

До вихідних даних, які складають інформаційну базу фінансового звіту, висувають різні вимоги, у тому числі достовірність, своєчасність, достатня точність, суттєвість, зіставність тощо. Зазначені вимоги не існують окремо одна від другої, а взаємопов'язані й взаємозалежні. Їх важливість підтверджується тим, що, наприклад, в США, Європейських країнах, Росії і в Україні вони включені у якості базових категорій в систему стандартів, які визначають концептуальні основи обліку.

Так, під зрозумілістю інформації слід вважати, відповідно до П(С)БО 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності», її дохідливість й можливість однозначного тлумачення користувачами з достатнім рівнем знань та зацікавленості. Доречна інформація - це та, яка впливає на прийняття рішень користувачами, дає змогу вчасно оцінити минулі, теперішні й майбутні події, підтвердити й скоригувати їхні оцінки, зроблені в минулому. У свою чергу, інформація достовірна, якщо вона не містить помилок та перекручень, які здатні вплинути на рішення користувачів звітності. Зіставність інформації, за умови розкриття інформації про облікову політику і її зміни, дає можливість порівнювати фінансові звіти підприємства за різні періоди, а також порівнювати їх із звітами інших підприємств.

Достовірність, на нашу думку, є ключовою якісною характеристикою, оскільки не може бути інформація доречною, якщо вона недостовірна. В той же час, зіставність безпосередньо пов'язана з обліковою політикою, а саме засади облікової політики й забезпечують відсутність перекручень, тобто достовірність фінансового звіту.

Відомо, що фінансовий звіт являє собою джерело інформації у вартісному вимірнику, а це означає, що до усіх показників, які в ньому наведені застосовується вартісна оцінка.

З викладеного можна зробити висновок, що вартісна оцінка є будовою фінансового звіту й саме від порядку визначення вартості активів, зобов'язань залежить його достовірність. Правильність зазначеного підкріплюється тезою Яремко І.Й., який стверджував, що без оцінки неможливо досягнути достовірності і, відповідно, доречності звітних показників, навіть тоді, коли техніка бухгалтерії бездоганна [17].

На сьогоднішній день на достовірність фінансових звітів підприємств, а в подальшому й на достовірність макроекономічних показників впливають ряд факторів, які можна згрупувати на зовнішні й внутрішні.

Окремим елементом у сучасній інформаційній базі управління підприємством є статистика. Корисною є інформація як внутрішньої, так і макроекономічної та фінансової статистики, за якою здійснюється аналіз діяльності, визначається динаміка показників, розробляються плани перспективного розвитку.

На підставі статистичних даних про вартісні показники ходу реформування власності можна зробити висновок про рівень достовірності фінансових звітів, укладених відповідно до принципу історичної собівартості, зокрема, щодо вартості активів, а також про їх доречність. Проведений порівняльний аналіз вартості майна за актами оцінки та залишковою вартістю в цілому по Україні за 2001-2006 р.р., а також за видами економічної діяльності та по регіонам за 2001-2003р.р., дає підстави стверджувати про значні відхилення ринкової від балансової вартості активів підприємств, які підлягали приватизації (рис. 1).

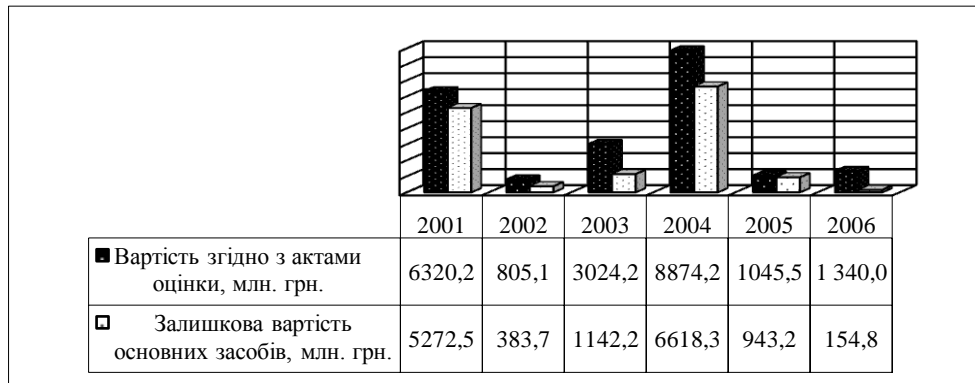


Рис. 1. Порівняльний аналіз вартості майна підприємств України за актами оцінки та залишковою вартістю під час реформування власності

На рисунку наочно представлено їх співвідношення, з якого видно, що в перші три роки наявна тенденція поступового збільшення ринкової вартості, визначеної експертами. Так, у 2001р. в цілому по Україні воно складає близько 120%, а у 2002р. – більш ніж на 200 %, у 2003р. - 264%. Наступні два роки між видами вартості спостерігалось зменшення розбіжності, але у 2006р. вартість згідно з актами оцінки перевищила балансову більш ніж у 8,6 раз.

Значні відхилення ринкової вартості майна від залишкової спостерігаються на підприємствах Києва, Севастополя, Харківської та Одеської областей. Така ситуація пояснюється тим, що це найбільш привабливі регіони для розвитку промисловості, що враховується експертами при визначенні ринкової вартості майна. Слід зазначити, що на кінець досліджуваного періоду (2003р.) розбіжність балансової вартості майна й вартості, визначеної за актами оцінки, збільшилась майже на 145%. Найменші розбіжності спостерігаються у сільському господарстві (табл. 1).

Таблиця 1. Порівняльний аналіз вартості майна за актами оцінки та залишковою вартістю за видами економічної діяльності

№ з/п	Вид економічної діяльності	2001				2002				2003			
		Кількість об'єктів, од.	Вартість згідно з актом оцінки, млн. грн.	Залишкова вартість основних засобів	Відхилення, %	Кількість об'єктів, од.	Вартість згідно з актом оцінки, млн. грн.	Залишкова вартість основних засобів	Відхилення, %	Кількість об'єктів, од.	Вартість згідно з актом оцінки, млн. грн.	Залишкова вартість основних засобів	Відхилення, %
1	Всього	6048	6320,2	5272,5	119,9	6166	805,1	383,7	209,8	6546	3024,2	1142,2	264,8
2	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	71	249,5	216,1	115,5	67	85,6	73,3	116,8	43	66,7	66,5	100,3
3	Рибне господарство	2	1,9	2,1	0,9	8	4,8	3,4	141,2	4	5,5	81,8	6,7
	Промисловість	313	1563,3	1248,7	125,2	376	199,4	109,1	182,8	370	2155,6	756,7	284,9
	- добувна	12	41,8	27,8	150,4	13	8,7	5,8	150,0	11	1738,1	474,6	366,2
	- обробна	269	794,9	643,0	123,6	308	180,7	102,1	177,0	313	415,5	281,2	147,8
	- виробництво та розподілення води, електроенергії, газу	32	726,6	577,9	125,7	55	10,0	1,2	833,3	46	2,0	0,9	222,2
5	Будівництво	120	31,9	17,6	181,3	115	15,9	11,0	144,6	120	18,2	8,7	209,2
6	Оптова та роздрібна торгівля; торгівля основними засобами; послуги з ремонту	2333	163,8	54,7	299,5	2372	219,6	72,1	304,6	2562	308,7	91,0	339,2
7	Готелі та ресторани	479	37,9	17,4	217,8	466	60,3	27,5	219,3	524	117,6	24,1	488,0
8	Транспорт і зв'язок	135	4089,5	3607,2	113,4	160	30,2	22,5	134,2	135	40,1	19,1	209,4
9	Фінансова діяльність	53	22,0	33,1	66,5	42	13,6	1,8	755,6	112	55,9	14,4	388,2
10	Послуги юридичним особам; операції з нерухомістю, здавання піднайм	1194	79,8	39,1	204,1	1254	84,5	25,1	366,7	1365	109,9	28,4	387,0
11	Державне управління	31	2,4	1,5	160,0	30	0,4	0,2	200,0	30	2,1	1,1	190,9

12	Освіта	88	6,8	4,3	158,1	91	9,1	4,5	202,2	78	14,0	3,7	378,4
13	Охорона здоров'я та соціальна допомога	98	23,4	16,7	140,1	131	7,7	3,6	213,9	127	21,3	14,9	142,9
14	Колективні, громадські та особисті послуги	455	22,8	13,4	170,2	489	33,2	29,6	112,2	601	68,7	31,8	216,0
15	Окремі об'єкти незавершеного будівництва	676	25,2	0,6	4200,0	565	40,8	-		475	39,9	38,6	103,4

Особливої уваги заслуговує вартість майна рибного господарства, яке, на відміну від майна підприємств інших видів економічної діяльності, має завищену балансову вартість. Найгірша якість балансової оцінки окремих об'єктів незавершеного будівництва: якщо у 2001р. їх балансова вартість у 42 рази була занижена, то у 2002р. - взагалі такі об'єкти не мали залишкової вартості. Значно випереджає загальнодержавну динаміку перевищення ринкової вартості від залишкової майно підприємств торгівлі. У той час, як підприємства промисловості, у тому числі й обробної, вписуються в неї. За досліджуваний період залишкова вартість майна підприємств обробної промисловості в середньому занижена на 50 %. Проведене дослідження підтверджує тезу, про те що традиційні балансові теорії не можуть бути основою формування необхідної інформації для проведення аналізу та прийняття управлінських рішень.

Такої ж думки дотримуються й інші автори: Богата І.М., Чуб В.Ф., Дворнік В.В. [2, 16]. Ловінська Л.Г. також стверджує про недоліки інформаційної бази, створеної на підставі оцінки за історичною вартістю. На її думку вони пов'язані із "старінням" історичної вартості, яка спричинена змінами курсу валют, динамікою ринкової кон'юнктури, технічним прогресом у галузях матеріального виробництва. Неадекватність оцінки активів за історичною вартістю навіть за умов стабільної економічної ситуації в країні стає очевидною протягом кількох років з моменту визнання активів. Спрацьовує так званий парадокс Бунісьєна: чим довше існує фірма, тим менш реальні її звітні дані [6].

При анкетуванні експертів - оцінювачів м. Суми було виявлено, що за їх думкою, підприємства, з моменту створення яких минуло десять років, потребують повної переоцінки основних засобів з метою забезпечення достовірної інформації про їх вартість у фінансових звітах. Неадекватність оцінки активів за історичною вартістю навіть за умов стабільної економічної ситуації в країні стає очевидною протягом кількох років з моменту визнання активів.

Переоцінка та індексація

Значним недоліком в організації процесу оцінки необоротних активів, на нашу думку, є те, що на законодавчому рівні поряд з переоцінкою передбачена індексація основних засобів, яка не забезпечує виконання принципу достовірності інформації й не може бути використана у бухгалтерському обліку з метою формування інформації для оприлюднення у фінансовій звітності.

Переоцінка основних засобів може розв'язувати дві проблеми – інформаційну, шляхом надання інформації про реальну вартість об'єктів та фінансову – завдяки впливу на розмір амортизаційних відрахувань, що як відомо, позитивно впливає на можливості заміщення об'єктів основних засобів, які вибувають.

Проведений аналіз даних показав, що проіндексована вартість основних засобів значно відрізняється від їх справедливої вартості. Для визначення залишкової вартості основних засобів та проценту їх зношення були використані дані з відомостей нарахування амортизації за грудень 2006 р. Для порівняння була розрахована залишкова вартість основних засобів на 01.01.2007 року з урахуванням їх справедливої вартості і порівняно отримані результати з даними, які були отримані в результаті індексації. Розрахована справедлива вартість основних засобів відрізняється від їх проіндексованої вартості. Крім того, можна відмітити, що проведення індексації основних засобів призводить до збільшення їх вартості у зв'язку з інфляційними процесами, які відбуваються в економіці країни. Зменшення можливе лише при дефляції. Однак, за весь період існування України як незалежної держави індекс дефляції не застосовувався.

Тому, вважаємо, що доцільнішим було б проводити переоцінку об'єктів основних засобів лише шляхом приведення їх залишкової вартості до справедливої. Частота переоцінок залежить від коливань справедливої вартості об'єктів активів, що переоцінюються, при цьому якщо остання істотно відрізняється від його балансової вартості, необхідно проводити подальшу переоцінку, яку рекомендується повторювати раз на рік. У разі незначних коливань справедливої вартості достатньо проводити переоцінку раз на 3-5 років.

Операції з переоцінкою впливають і на суму накопиченої амортизації об'єкта. Так, на дату переоцінки даний показник може бути перерахований пропорційно до зміни балансової вартості основного засобу так, що його балансова вартість після переоцінки дорівнюватиме сумі переоцінки або виключеної з балансової та чистої суми, перерахованої до переоціненої суми активу.

Зауважимо, що відповідно до міжнародної практики при здійсненні переоцінки будь-якого об'єкта необоротних активів переоцінці одночасно з ним або в стислий термін підлягає весь клас, до якого належить зазначений об'єкт.

Тому, для раціоналізації організації процедури переоцінки основних засобів пропонуємо об'єднати всі основні засоби, які є в установі, організації у групи відповідно до чутливості до зміни їх справедливої вартості.

Проаналізуємо чутливість зміни вартості основних засобів, які віднесені до групи «Електронна техніка та обладнання» до зміни ринкових умов. Із розрахунків видно, що вже в наступному році після введення об'єктів даної групи в експлуатацію їх справедлива вартість суттєво відрізняється від їх залишкової (а тим більше проіндексованої) вартості. Таку значну різницю можна пояснити тим, що вище згадані основні засоби морально зношуються швидше ніж фізично. Тому пропонуємо такі об'єкти переоцінювати щорічно станом на 1 січня поточного року.

В Україні коефіцієнт індексації щорічно визначається Державним комітетом статистики за формулою, передбаченою п. 8.3.3 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". Тобто, переоцінка проводиться щорічно станом на 1 січня поточного року. При проведенні індексації одночасно проводиться індексація суми зносу, нарахованого на необоротні активи, яка склалася на момент проведення індексації.

На нашу думку ні в якому разі індексацію не можна прирівнювати до переоцінки, так як вона фактично лише корегує вартість основних засобів на коефіцієнт інфляції і не передбачає зменшення вартості майна. Тому, що фактичну вартість основних засобів можна визначити лише шляхом проведення їх переоцінки.

Крім того, проведено аналіз можливих способів переоцінки основних засобів. Виявлено, що в найбільшій мірі потребам ринкової економіки відповідає метод оцінки за справедливою вартістю. Слід також відмітити, що в результаті гармонізації бухгалтерського обліку в Україні з міжнародними стандартами фінансової звітності стало можливим застосування справедливої вартості у національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку, крім, нажаль, бюджетних установ і організацій.

Необхідність удосконалення методів оцінки вартості майна

Справедлива вартість - сума, за якою може бути здійснений обмін активу або оплата зобов'язання в результаті операції між обізнаними, зацікавленими та незалежними сторонами. Цей вид оцінки використовується для того, щоб оцінити, скільки насправді коштують активи підприємства.

В силу того, що, як правило, розмір вартості активів, зокрема, необоротних, у бухгалтерській звітності при сучасних умовах різко відрізняється від їх фактичної вартості, необхідна їх достовірна оцінка. Підвищення ризику, що характерне для ринкової економіки, веде до подальшого розвитку страхування, в процесі якого виникає необхідність визначення вартості майна в очікуванні можливих втрат. Необхідність справедливої оцінки з'являється також при вирішенні питання про те, у яку

нерухомість вкласти гроші, щоб отримати найбільший прибуток. Справедлива вартість необхідна і для визначення орендних платежів. Важливим є питання визначення справедливої вартості майна і для держави.

При вирішенні питання про грошову оцінку майнових цінностей балансу важливим моментом є те, за якою оцінкою та чи інша частина активів вступає до балансу, обліковується на балансі і виходить з нього. Важливо це враховувати при прийнятті управлінських рішень як зовнішніми так і внутрішніми користувачами відповідної інформації. Цієї ж думки дотримується й Свірко С.В.: «Користувачі оцінки повинні звертати особливу увагу і на її функцію – сферу використання фактичних результатів проведеної оцінки» [13].

У господарській практиці застосовуються різноманітні методи оцінювання та види оцінок. Методи оцінки – способи визначення вартості об'єкта оцінки, послідовність оцінних процедур якого дає можливість реалізувати певний методичний підхід. В основу кожного методу комплекс оцінних процедур, тобто дії, етапи, виконання яких у певній послідовності дає можливість провести оцінку. Методичні підходи до оцінки поділяють на затратний (майновий), дохідний, порівняльний.

Таким чином, потрійний підхід в оцінці є виразом позиції, наскрізного часу – минулого, теперішнього і майбутнього. За інформацією минулого часу вимірюються витрати на заміщення майна. За даними теперішнього часу порівнюються ринкові ціни аналогічного майна, а майбутнього часу - прогноуються доходи.

Слід також відмітити, що в процес гармонізації бухгалтерського обліку в Україні з міжнародними стандартами призвели до застосування справедливої вартості у національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку. Так, поняття «справедлива вартість» зустрічається практично у всіх визначеннях активів (основні засоби, запаси, нематеріальні активи та ін.). Проте на практиці визначення справедливої вартості пов'язане з певними труднощами, оскільки МСФЗ та Національні П(С)БО містять лише загальні орієнтири щодо справедливої вартості відповідних активів. Тому тенденції поширення оцінки за справедливою вартістю по-різному сприймаються у розвинутих країнах і країнах з перехідною економікою.

Висновки

Враховуючи зміст заходів, передбачених Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки, виникає об'єктивна необхідність дослідження проблем теорії бухгалтерського обліку і, особливо, елементів його методу, в тому числі й оцінки. Особливу увагу необхідно приділити оцінці державного та комунального майна. Така увага до оцінки державного майна не випадкова, адже саме через нього держава забезпечує реалізацію пріоритетів розвитку та гарантує фінансову безпеку країни.

Незважаючи на наявні проблеми, пов'язані з визначенням суми справедливої вартості вона має переваги, зокрема:

- по-перше, являє собою більш об'єктивну основу для оцінки майбутніх грошових потоків в порівнянні з витратами, що є важливим для потенційних інвесторів та кредиторів - основних груп зовнішніх користувачів;
- по-друге, це найкраща основа, яка забезпечує зіставність інформації у процесі аналізу, а також використовується у фінансовому менеджменті, орієнтованому на реальну вартість активів та зобов'язань.
- Для доведення залишкової вартості основних засобів до справедливої, підприємства повинні здійснювати періодичні переоцінки. Переоцінка майна переслідує мету, яка, на нашу думку, позитивно впливає на достовірне надання інформації:
- відображення реальної вартості основних засобів у відповідності до ринкових цін з метою підвищення інформативності фінансової звітності;
- відображення реальної собівартості продукції, а також збільшення розміру амортизаційних відрахувань, тобто отримання можливості заміщення основних засобів, які вибувають. Крім того це дає можливість зменшувати суму оподаткованого прибутку;
- систематична переоцінка основних засобів бюджетних установ зменшить можливість махінацій при визначенні вартості майна для отримання кредитів, при приватизації, передачі комунального майна в оренду тощо.

Тому, проаналізувавши всі переваги та недоліки такої оцінки, можна зробити висновок про необхідність систематичного визначення справедливої вартості основних засобів та іншого майна, шляхом проведення періодичної їх переоцінки.

На наш погляд, метою оцінки активів, у тому числі й основних засобів, повинно бути встановлення фінансової рівноваги у структурі господарських засобів підприємства та джерел їхнього утворення, визначення оптимальних напрямків розвитку, шляхом пошуку можливостей ефективної діяльності підприємства в умовах відповідного рівня забезпеченості ресурсами, зовнішнього конкурентного середовища з використанням наявних та прихованих резервів. Оптимальність облікової системи, на підставі якої визначається методологія оцінки майна підприємств, організацій, установ вважаємо за необхідне досліджувати в під час проведення зовнішнього контролю чи аудиту.

Література

1. Бланк И.А. Управление активами. – К.: “Ника-Центр”, 2000, с. 720, (Серия “Библиотека финансового менеджера”. Вып. 6).
2. Богатая И.Н. Учетные модели оценки стоимости фирмы. Ростов н/Д Изд-во СКНЦ ВШ, 2001, с. 240.

3. Бондарь А. К вопросу оценки основных средств предприятия в бухгалтерском учете // Бухгалтерський облік і аудит 2005 № 3, с. 23-28.
4. Голов С. Справедлива вартість та її місце в системі оцінок бухгалтерського обліку // Бухгалтерський облік і аудит 2007 № 4, с. 3-17.
5. Козак В.Г. Економічна сутність способів і видів оцінок у бухгалтерському обліку: їх мета і функції // Економіка АПК 2007 № 2, с. 115-122.
6. Ловінська Л.Г. Оцінка в бухгалтерському обліку: Монографія. К.: КНЕУ, 2006, с. 256.
7. Мачулка О. Облік операцій з поліпшення основних засобів на підприємства державного сектора економіки // Бухгалтерський облік і аудит 2007 № 7, с. 28-31.
8. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку державного сектора 17 «Основні засоби» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/>
9. Про затвердження Інструкції з обліку основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ [Електронний ресурс] / Наказ Державного казначейства України № 64 від 17.07.2000 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
10. Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки [Електронний ресурс] / Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р. № 34 . – Міністерство фінансів України.– Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/>
11. Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 року № 996-IV // www.Rada.gov.ua
12. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III // www.rada.gov.ua
13. Свірко С.В. Організація бухгалтерського обліку в бюджетних установах: Навч. посібник.- К.: КНЕУ, 2004, с. 380.
14. Тимошенко Ю.М. Достовірність фінансової звітності підприємств-позичальників // Банківська система України в умовах глобалізації фінансових ринків: Тези доповідей і виступів міжнародної науково-практичної конференції 16 - 15 листопада 2007р. Черкаси 2007, с. 211-213.
15. Тимошенко Ю.М. Методи оцінки вартості активів у сучасному фінансовому менеджменті // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. Т. 14. Суми 2005, с. 194-202.
16. Чуб В., Дворнік В. Шляхи підвищення обґрунтованості оцінки нерухомості для цілей оподаткування / Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. 2006, с. 6-8.
17. Яремко І.Й. Економічні категорії в методології обліку: Монографія. - Львів: Каменяр, 2002, с. 192.

Summary

In article some problems of a property management of the municipal and state enterprises are considered. In particular, methods of an estimation of property of such enterprises. The author has proved necessity of application of fair cost.

Олена Славкова

Сумський національний аграрний університет

Роль громадських організацій в сільському розвитку

Influence of public organizations to the rural development

Вступ

Громадянське суспільство - це різноманітні форми самодіяльного об'єднання людей, їх спонтанної мобілізації та спільної дії, що відбувається не по команді влади або з її дозволу, санкції, а з власної волі громадян. Це неформальне соціальне партнерство, механізм урівноважування існуючих у спільноті інтересів. Різноманітні громади, союзи (підприємців, найманих робітників тощо), органи самоврядування, спілки споживачів та багато інших структур покликані забезпечувати дотримання цивілізованих відносин між усіма учасниками суспільного життя, пом'якшувати зіткнення численних приватних устремлінь.

До системи громадських структур, інститутів відносяться органи місцевого самоврядування, політичні партії, професійні спілки, релігійні об'єднання, благодійні фонди, рухи, молодіжні, жіночі, інші громадські організації. Відповідно до ст.1. Закону "Про об'єднання громадян" Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [1].

Роль громадських організацій в розбудові сільських територій достатньо велика, про що свідчить доповідь п. Бернарда Сюо «Неурядові організації і місцева та регіональна демократія» в ній рекомендується урядам держав-членів Ради Європи ухвалити законодавство, яке сприяло б партнерству між органами місцевої та регіональної влади та неурядовими організаціями та практично підтримати механізм поліпшення співробітництва між органами місцевої й регіональної влад і неурядових організацій з питань, що становлять спільний інтерес [2].

В спеціальній літературі щодо громадських організацій використовують терміни недержавні неприбуткові організації або "третій сектор". Зважаючи на відсутність чіткого визначення терміну недержавні неприбуткові організації, ми вважаємо що це є добровільна організація, створення якої ініційовано кількома особами, під керівництвом демократично обраним колективним органом, у діяльності якої її члени реалізують основні права людини - свободу слова та право на створення громадських об'єднань; незалежною - такою, що самостійно визначає сферу своєї діяльності, форми та методи роботи; очолювану засновниками, якій делеговані повноваження

прийняття рішень і управління, але цілковито невідкладну контролю з боку державних чи комерційних структур; неприбутковою - діяльність якої, зокрема і господарська, спрямовується не на отримання і розподілення прибутків між засновниками чи співробітниками, а на використання всіх своїх фінансових надходжень для вирішення важливих для суспільства проблем; орієнтованою на суспільне благо - такою, що створює суспільне корисний внесок, тобто сприяє розвитку демократії і добробуту суспільства в цілому або окремих суспільних груп, а не спрямованою лише на досягнення цілей власне організації, задоволення потреб лише її членів чи співробітників"[1].

Виклад основного матеріалу

Відповідно до законодавства України всі юридичні особи щодо отримання прибутку можна розділити на дві великі групи незалежно від форми власності: прибуткові організації, або суб'єкти підприємницької діяльності, та неприбуткові організації. До них належать:

- органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;
- благодійні фонди та благодійні організації, створені у порядку, визначеному законом для проведення благодійної діяльності, в тому числі громадські організації, створені з метою провадження екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, а також творчі спілки та політичні партії;
- пенсійні фонди, кредитні спілки, утворені у порядку, визначеному законом;
- спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, житлово-будівельні кооперативи, створені для представлення інтересів засновників, що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не проводять підприємницької діяльності, за винятком отримання пасивних доходів;
- релігійні організації, зареєстровані у порядку, передбаченому законом;
- інші організації, діяльність яких підпадає під даний закон.

Будь-які об'єднання громадян керуються у своїй діяльності Законом України "Про об'єднання громадян".

Розглянемо діяльність громадських організацій в Україні в контексті розвитку сільських територій.

В період аграрних та соціальних трансформацій почали формуватися соціальні групи, які для захисту своїх соціально-економічних інтересів створювали громадські організації та об'єднання[3].

Як показує аналіз, сьогодні в аграрному секторі України налічується 122 недержавні організації, 43 з яких є професійними організаціями, а 79 – організаціями територіальних громад [4].

В першу чергу охарактеризуємо діяльність Всеукраїнської громадської організації «Національна сільськогосподарська палата України», яка створена 30 червня 2004 року згідно Закону України «Про об'єднання громадян». Вона є незалежною всеукраїнською громадською організацією, яка об'єднує громадян, що займаються виробництвом, переробкою чи збутом сільськогосподарської продукції і продовольства, матеріально-технічним постачанням, фінансуванням (кредитуванням), науковою, дослідницькою, та сільськогосподарською дорадчою діяльністю.

Членство в Палаті може бути індивідуальним та колективним, вищим органом управління Палатою є З'їзд. Діяльність Палати та її регіональних осередків спрямована на підвищення рівня економічної ефективності сільськогосподарського виробництва, соціального розвитку сільської місцевості. Одним з найбільш важливих напрямків роботи Палати є задоволення та захист економічних, соціальних та інших інтересів своїх індивідуальних і колективних членів через механізм узгодження інтересів та консолідацію зусиль [5].

Основним завданням НСПУ є участь у формуванні аграрної політики держави на основі внесення у встановленому порядку пропозицій щодо розробки та вдосконалення нормативно-правових актів, які сприятимуть підвищенню ефективності функціонування аграрного сектору економіки України, розвитку громадянського суспільства.

Палата працює над створенням умов для налагодження зовнішніх зв'язків членів Палати з міжнародними організаціями та партнерами у сфері аграрного сектору та розвитку сільської місцевості, співпрацює з урядовими делегаціями Європейських країн та Європейської комісії з питань участі в проектах розвитку сільських територій, які реалізуються в Україні та фінансуються Європейською комісією і урядами Європейських країн [6].

НСПУ плідно співпрацює з Аграрними Палатами Польщі, Чехії, Німеччини та інших країн, сприяє популяризації та поширенню інформації про освітні програми та проекти, в тому числі міжнародні. Досвід країн ЄС свідчить про ефективну роботу Сільськогосподарських палат по розвитку сільських територій.

Так, в Польщі, сільськогосподарська палата була створена в відповідності до Закону Польської Республіки „Про сільськогосподарські палати” від 14 грудня 1995 року, головне завдання якої - діяльність направлена на вирішення проблем аграрного сектору та представлення інтересів асоційованих у ньому суб'єктів. Згідно з законом, членами сільськогосподарської палати можуть бути:

- фізичні та юридичні особи, які є платниками сільськогосподарського податку в відповідності до закону про сільськогосподарський податок;
- фізичні та юридичні особи, які є суб'єктами оподаткування прибутком в окремих секторах сільськогосподарського виробництва в відповідності до закону про оподаткування доходів фізичних та юридичних осіб;
- члени сільськогосподарських кооперативів, які мають земельні паї.

Питання розбудови інституту сільськогосподарських палат зніціював вступ Польщі в ЄС, а саме палата на основі французької моделі.

На рівні країни існують чотири шаблі палат:

- гмінна (сільська або об'єднання декількох сіл);
- повітова (районна);
- воєводська (обласна);
- державна.

Маючи багату традицію, сільськогосподарські палати швидко розпочали статутну діяльність та зайняли позиції лідера в реформуванні та розбудові аграрного сектора Польщі. Функціонуючи у формі загального сільськогосподарського самоврядування, маючи статус юридичної особи, маючи представників обраних на демократичних загальних виборах вони відіграють значну роль в розвитку сільських територій.

Дії окремої обласної палати в основному спрямовують у напрямку забезпечення ефективності сільськогосподарського виробництва, а також зростання доходів та покращення побутових умов мешканців, які проживають у селах.

Статутні завдання сільськогосподарської палати:

- проведення аналізу, оцінки та підведення підсумків в галузі сільськогосподарського виробництва та ринку сільськогосподарської продукції, надання інформації органам державної адміністрації та територіального самоврядування;
- звернення до органів обласної держадміністрації та територіального самоврядування з ініціативами в галузі юридичного регулювання, а також оцінки проектів та їх підготовки;
- проведення заходів по створенню сільськогосподарського ринку та покращення умов збуту продукції сільськогосподарського виробництва;
- аналіз собівартості продукції та її рентабельності;
- формування інформаційної бази для потреб сільськогосподарських виробників та інших підприємств;
- консультування в галузі сільськогосподарської діяльності, сільського домашнього господарства, а також отримання додаткових доходів;
- ініціювання заходів спрямованих на розвиток інфраструктури сільського господарства та сільських територій;
- підвищення кваліфікації осіб, які працюють в сільському господарстві;

- ведення списку експертів та нагородження кваліфікаційними титулами в галузі сільського господарства за різноманітними номінаціями;
- формування та розповсюдження принципів етики та добросовісної праці в сільськогосподарській діяльності;
- покращення якості засобів та обладнання для сільськогосподарського виробництва а також умов праці та безпеки;
- співпраця з різними установами та організаціями (наприклад навчальні заклади), надання їм підтримки в їх діяльності;
- формування екологічної свідомості сільськогосподарських виробників;
- підтримка ініціатив які спрямовані на створення об'єднань сільськогосподарських виробників;
- дії, які спрямовані на підвищення якості сільськогосподарської продукції;
- реклама експорту сільськогосподарської продукції;
- розвиток співпраці з іноземними організаціями сільськогосподарських виробників;
- співпраця з державною і муніципальною адміністрацією в галузі охорони навколишнього середовища та сільської культурної спадщини.

Для досягнення цієї мети, палати беруть участь у вирішуванні конкретних завдань в таких галузях, як:

- юридичне регулювання сільського господарства;
- навчання та дорадництво у галузі сільського господарства, технічний та технологічний прогрес в сільськогосподарському виробництві;
- розвиток переробної промисловості та маркетинг, створення та розвиток територіальних ринків;
- модернізація сільського господарства, яка спрямована на покращення виробничої та соціальної інфраструктури села;
- підтримка додаткових джерел діяльності, крім сільського господарства.

Члени Районної Ради сільськогосподарської палати обираються в виборчих округах, виходячи з площі сільськогосподарських угідь. На площу до 4 тис. га обирається один член ради, більше 4 тис. га обираються два члени ради.

На загальних зборах шляхом тайного голосування обираються: Голова Правління, Заступник Голови і три члени Правління а також члени ревізійної, бюджетної і статутно-юридичної комісії, а також Делегат в Національну Раду Сільськогосподарської Палати, який разом з Головою Правління входить в склад цієї Ради.

Сільськогосподарська палата в Польщі фінансується з декількох джерел(рис.1).

1. Два відсотка від земельного податку, який розраховується в оцінці жита (2,5% від вартості жита), ціна жита береться з статистичних даних

і в залежності від неї районна рада встановлює податок в відповідності до площі сільськогосподарських угідь, податок сплачується щоквартально.

2. Кошти за виконання завдань уряду.
3. Проекти, гранди від ЄС, які складають основну частину коштів.
4. Благодійні внески.
5. Відсотки з розміщення депозитних вкладів.

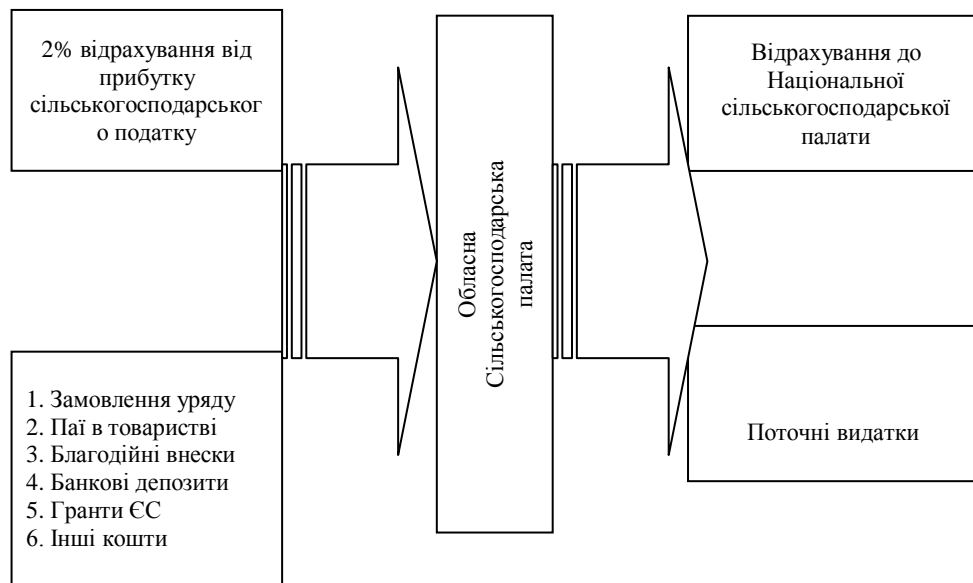


Рис. 1. Доходи та видатки сільськогосподарських палат
Джерело: власні дослідження

Видаткова частина представлена заробітною платою працівників сільськогосподарської палати, яка складає 1400 злотих (4500 грн.), з них 1/8 це гроші від податків, а інші від фінансування з ЄС по проектам. З доходів палати нижчого рівня сплачується 6% на функціонування палати вищого рівня.

Органи самоорганізації населення не вичерпують усієї інституційної палітри забезпечення місцевого розвитку з допомогою ініціативи громад. Використання органів самоорганізації населення для інституційного забезпечення розвитку села відповідає «баварській» концепції місцевого розвитку, яку називають концепцією розвитку «знизу», цими організаціями можуть бути сільські комітети на думку Ю.Губені [7,8].

Як приклад функціонування громадських організацій діяльність яких направлена на розвиток сільських територій можна вважати створення медіа центрів.

Поняття медіа центру нерозривно пов'язане із громадськими медіями, головною рисою яких є участь громади в створенні медій, тобто наявність зворотного зв'язку, який відсутній в традиційних мас-медіа. Громадські медіа існують завдяки та для громади, створюються безпосередньо її силами та для її розвитку. Саме така концепція розвитку медіа центрів, що почали виникати в кінці минулого століття за кордоном.

Прообразами таких центрів в історії нашої країни можна назвати бібліотеки, церкви, будинки культури, клуби, які об'єднували громаду та надавали можливість брати участь в створенні інформаційного змісту власне для потреб громади. Такі центри створювалися в країнах ЄС за ініціативою UNESCO. Вони мають доволі різні назви: громадські мультимедійні центри (що надають послуги із доступу до мультимедійних засобів), громадські центри навчання (які вирішують проблеми неписьменності та надають послуги із навчання), ІКТ-центри (де можна отримати доступ до мережі Інтернет та комп'ютерних технологій), телецентри, ресурсні центри громадських бібліотек тощо.

Так створення фермерської радіостанції та центрів доступу до мережі Інтернет в Африці дозволило налагодити зв'язок між віддаленими громадами та дозволити вирішувати спільні проблеми разом.

Активна громадська організація – ефективний елемент громадянського суспільства. Вона сприяє розвитку сільської місцевості, заохочує та залучає людей до саморозвитку, надає сили громаді у вирішенні проблем своїми власними силами.

Основною метою діяльності таких організацій є освітній та соціально-культурний розвиток громади, відродження народних промислів. Така організація може надавати наступні послуги:

- робота з молоддю та дітьми, організація відпочинку дітей та дорослих;
- організація та проведення соціально-культурних заходів;
- допомога малозабезпеченим верствам населення;
- розвиток спорту та пропаганда здорового образу життя;
- захист та охорона навколишнього середовища;
- підтримка розвитку підприємницької діяльності;
- інформаційні послуги населенню.

Запорукою ефективної роботи громадських організацій є лідер. Основні риси лідера сільської громадської організації:

- Концентрація на способі розв'язання проблеми сільських територій.
- Прийняття рішень на користь сільської громади.
- Служить прикладом чесності, порядності, користується авторитетом.
- Враховує потреби всіх членів сільської громади.
- Знає, о його праця не є популярною та дуже відповідальна.
- Допомагає іншим в розв'язанні проблем.

- Працює на прибуток сільської громади а не на особистий.

Лідер сільської громади повинен бути ентузіастом, флексибельним, вірити в свою справу.

Однією з форм діяльності громадських організацій є участь в різноманітних конкурсах, отримання грантів та фінансування. По рекомендаціям багатьох спеціалістів в Польщі була підтримана ініціатива про впровадження програми «Leader+» [9].

«Leader+» підтримує групи місцевих ініціатив про розробці та впровадженні самостійно розроблених або внутрішніх стратегій розвитку. Сільське населення покликано вирішувати регіональні проблеми шляхом використання потенціалів та залучення місцевих регіональних політичних структур (модель «знизу вгору»). Обов'язковими вимогами до учасників програми є співпраця з місцевими органами самоврядування, підприємницькими структурами, членами місцевих спілок та товариств. Однією з цілей програми є розробка стратегій, які орієнтуються на сильні та слабкі сторони регіону та його можливості.

До сильних сторін можна віднести: конкурентні переваги, сильну позицію у специфічних ринкових сегментах, високу обізнаність про стан ринку, можливість захисту від конкурентів, творчий чи підприємницький менеджмент, вищі за середні маркетингові навички та ін.; до слабких сторін: відсутність реальних конкурентних переваг, нижчі ніж середні темпи зростання, брак фінансових ресурсів, виробництво з високими витратами, недостатньо обґрунтовані стратегічні дії та ін.; до потенційних можливостей: соціально-політичну стабільність, обґрунтоване законодавство, входження в нові ринки та сегменти, розширення асортименту для задоволення потреб споживачів, швидке зростання ринку; потенційні зовнішні загрози: інфляція, велика ймовірність виникнення нових конкурентів, зростання збуту послуг-замінників, уповільнення темпів зростання ринку або його спад, зміни в потребах і смаках споживачів та ін. [10].

На основі цих стратегій розробляються проекти, в фінансуванні яких бере участь ЄС. Вони повинні включати один з наступних пунктів: Використання ноу-хау чи нових технологій для підвищення конкурентноздатності продукції чи послуг регіону; підвищення якості життя в сільських регіонах; підвищення цінності місцевої продукції, шляхом доступу до ринку дрібних підприємств; підвищення цінності природного та культурного потенціалу.

Ця програма є досить важливою для країн ЄС особливо в тих районах де більшість населення займається сільським господарством. Уже зараз є багато ініціатив по соціальному розвитку, а саме: розвитку сільського туризму, впровадження екологічного виробництва та збуту сільськогосподарської продукції, відкриття нових навчальних закладів, поліпшення соціальної інфраструктури [11].

В останні роки в рамках місцевих ініціатив та за допомогою національних коштів та коштів ЄС були побудовані велосипедні доріжки загальною довжиною 870 км, що дозволили залучити 35000 туристів, що в свою привело до розвитку регіону.[12].

Процеси сталого розвитку сільських територій досить актуальні і в Чеській республіці, де практично 38% населення проживає в сільській місцевості та 44% жителів зайнято в сільському господарстві. [13].

Реформування аграрного сектору економіки в Чехії привело до скорочення несільськогосподарського виробництва в сільській місцевості а загальне погіршення економічної ситуації в аграрному секторі негативно вплинуло отримання соціально-спрямованих послуг, які надавали сільськогосподарські підприємства в сільській місцевості.

Незважаючи на нелегкий фінансовий деякі сільськогосподарські підприємства витрачають достатньо великі кошти на надання соціальних благ своїм співробітникам та жителям сільських територій.

Науковцями Інституту IAMO та Науково-дослідним інститутом в Празі економіки сільського господарства (VOZE) було проведене опитування 120 сільськогосподарських підприємств. В ході цього дослідження оцінювався вклад сільськогосподарських підприємств в розвиток сільської місцевості[13].

Дослідження показали, що вклад підприємств в соціальну сферу відбувався в трьох напрямках: утримання незайнятих співробітників, суспільно-корисна діяльність в розвитку соціальної інфраструктури місцевості та проведення культурних заходів.

Утримання зайвих співробітників на підприємствах по перше пов'язане з зростанням частки несільськогосподарського виробництва в загальній структурі виробництва в великих сільськогосподарських підприємствах; по друге з віком керівника підприємства, чим старше керівник тим більше уваги він приділяє соціальним аспектам роботи свого підприємства.

Суспільно-корисна діяльність в розбудові соціальної інфраструктури місцевості залежить від форми власності підприємства та структури його власників. Ця стратегія підприємства направлена на підвищення соціальної та економічної діяльності в випадку майбутніх змін власників та полегшення доступу до ресурсів за згодою пайщиків.

Активізація розвитку сільських територій може бути пов'язана з розбудовою такого інституту як Агентство регіонального розвитку [14]. Вони є інституційним утворенням, яке виникло в 80-90-х роках ХХ сторіччя в Європі враховуючи досвід Сполучених Штатів Америки. основні функції агентства: посередництво між місцевими та регіональними громадами підприємців та стратегічними намірами влади відповідних рівнів щодо сталого розвитку сільських територій.

Міжнародна громадська організація EURADA, що координує роботу Агентства регіонального розвитку в Європі, дає наступне визначення: «будь-яка організація, головним завданням якої є узагальнення колективного інтересу (вигоди) щодо розвитку певної території [15].

Агентства регіонального розвитку в різних країнах відрізняються за структурою, напрямками діяльності, формами власності тощо. Вони можуть мати форму Ват, недержавних неприбуткових організацій, благодійних фондів, підприємств із залученням державного капіталу та ін.[16] (таблиця 1).

На думку капець С.П. Агентства регіонального розвитку в Україні повинно діяти на засадах громадської неприбуткової організації. до числа засновників повинні входити[14]:

- представники органів місцевого самоврядування;
- громадських організацій;
- фінансові та комерційні структури;
- торгово-промислові палати;
- вищі навчальні заклади;
- тощо.

Мета створення Агентств регіонального розвитку – прискорення інституційних і структурних соціоекологіоекономічних змін на сільських територіях, сприяння ефективному використанню внутрішнього потенціалу розвитку територій, формуванню та гармонізації стратегій розвитку районів, системного використання та заохочення місцевих ініціатив з впровадження політики сталого розвитку сільських територій.

В Україні на початок 209 року існувало 148 організацій, які мають функції агентств регіонального розвитку. Найбільша кількість таких організацій в Львівська (45), Івано-франківській (9), Хмельницька (10) та Чернігівська (11) областях (таблиця 2).

На думку багатьох дослідників, зокрема Дж. Алден, досвід Агентств регіонального розвитку Західної Європи не можна механічно переносити на умови країн так званої «нової демократії», оскільки ці країни на початку демократичного становлення мали зовсім інші умови існування [16].

Аналогічної думки притримуються Х.Халкер та М.Дансон [17].

Таблиця 1. Характеристика Агентств регіонального розвитку

Країна	Назва	Форма власності	Фінансування	Характеристика
Данія	Підприємство регіонального розвитку	20% - муніципалітет 80% - приватний сектор		Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Польща	Агентство реструктуризації та розвитку	Акціонерне товариство	Фонди Європейського союзу	Втілення програм на місцях, навчальні програми, семінари, круглі столи, підприємницька діяльність, організація ярмарків, підготовка стратегій розвитку
Англія	Агентство регіонального розвитку	Державні підприємства	Державне фінансування	Об'єднання на регіональному рівні ресурсів, досвіду управління та планування з метою розвитку сільських територій
Чехія	Агентство регіонального розвитку	Акціонерні товариства, державні підприємства, комерційні підприємства, асоціації, громадська організація	Державне фінансування однієї організації на визначеній території	Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Румунія	Агентство регіонального розвитку	Благодійний фонд	Трансферти з Національного фонду регіонального розвитку, внески районних адміністрацій, інші фінансові ресурси	Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Угорщина	Агентство регіонального розвитку	Неприбуткові організації	Регіональні фонди розвитку, трансферти бюджету, закордонна фінансова допомога	Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Болгарія	Агентство регіонального розвитку	Неприбуткові організації	Державна підтримка проблемних регіонів	Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Естонія	Агентство регіонального розвитку	Неприбуткові організації	Кошти державного бюджету на реалізацію програм	Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій
Україна	Агентство регіонального розвитку	Акціонерні товариства, державні підприємства, комерційні підприємства, асоціації, громадська організація		Участь у програмах Європейського союзу, планування розвитку територій

Джерело: опрацювання власне на основі [19]

Агентства регіонального розвитку – це будь яка організація, що фінансуються суспільством, не підпадає під основну діяльність центральних або місцевих державних адміністрацій та створення заради економічного розвитку, що є пріоритетом її діяльності [18].

Агентства регіонального розвитку можуть розглядатися не тільки як структури, орієнтовані на інноваційний регіональний розвиток, а й більш ефективні, ніж традиційні, спрямовані на реалізацію державної регіональної політики виключно органами місцевого та регіонального управління.

Таблиця 2. Інформація про кількість організацій з функціями агентств регіонального розвитку в Україні (на 01. 01. 2008 р.)

Назва території	Агенції регіонального розвитку за даними Мінекономіки
Автономна республіка Крим	0
Вінницька область	3
Волинська область	3
Дніпропетровська область	1
Донецька область	1
Житомирська область	8
Закарпатська область	4
Запорізька область	7
Івано-франківська область	9
Київська область	3
Кіровоградська область	5
Луганська область	1
Львівська область	45
Миколаївська область	7
Одеська область	1
Полтавська область	4
Рівненська область	2
Сумська область	2
Тернопільська область	7
Харківська область	5
Херсонська область	6
Хмельницька область	10
Черкаська область	4
Чернівецька область	3
Чернігівська область	11
м. Київ	1
м. Севастополь	1
Всього	154

Джерело: розраховано на основі [20]

Висновки

Найбільш вдалим є варіант спільної реалізації державної регіональної політики зазначеними органами та агентствами регіонального та місцевого розвитку [21]. Розвиток громадських організацій буде сприяти як розвитку сільськогосподарських підприємств так і сталого розвитку сільських територій.

Виходячи з вищенаведеного громадські організації є однією з рушійних сил розвитку сільських територій та активізації громадського суспільства.

Література

1. Про об'єднання громадян. Закон України від 16 червня 1992 року N 2460-XII // [Електронний ресурс] <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>.
2. Лужанська Т. Професійні громадські організації в аграрному секторі економіки України: проблеми розвитку/ Тетяна Лужанська// [Електронний ресурс]. file://localhost/G:/НеприбуткОрган/Рекомендація%20138%20(2003)%20Неурядові%20організації%20і%20місцева%20та%20регіональна%20демократія.htm
3. Прокопенко С.С. Громадські організації та сільські громади / С.С.Прокопенко // Тези до виступів учасників міжнародної конференції «Розвиток громадянського суспільства на селі та в аграрному секторі України. Досвід Європейського союзу». Київ 2010, с. 13-15.
4. Дроздовський Б. Сучасний стан та проблеми інституційної системи недержавних організацій в аграрному секторі України/ Богдан Дроздовський// Тези до виступів учасників міжнародної конференції «Розвиток громадянського суспільства на селі та в аграрному секторі України. Досвід Європейського союзу». Київ 2010, с. 5-7.
5. Гладій М.В. Досвід Аграрної палати України у сфері розвитку громадянського суспільства на селі та в аграрному секторі країни / М.В. Гладій // Тези до виступів учасників міжнародної конференції «Розвиток громадянського суспільства на селі та в аграрному секторі України. Досвід Європейського союзу». Київ 2010, с. 7-13.
6. Відомості про осередки НСПУ // [Електронний ресурс] <http://www.agrichamber.org.ua/index.php?page=branches>
7. Губені Ю.Е. Розвиток сільських територій: Європейський досвід для української практики. Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій. Матеріали VII річних зборів Всеукраїнського конгресу економістів-аграрників. К., ННЦ «ІАЕ», 2005, с. 394-402.
8. Губені Ю. Органи самоорганізації населення на селі як інструмент місцевого розвитку/ Ю.Губені // Економіка України 2008 № 7(560), с. 84-91.
9. Blad M., Kaminski R. Social capital enhancement in the Polish countryside: experience from the implementation of Leader-type programmes // Institute of Rural

- and Agricultural Development Polish Academy of Sciences. – Warsaw 2005, с. 235-248.
10. Дробенко Т.О. Стратегічне планування територіальних громад. – Л., 2001, с. 421.
 11. Славкова О.П. Розвиток сільських регіонів в контексті державного управління // Вісник Сумського державного аграрного університету. Серія: Фінанси і кредит 2006 № 2, с. 340-345.
 12. Грамцов А., Кросняк П. Развитие сельских регионов в Польше: Местная инициатива „LEADER +” – Дополнительный элемент традиционных агрополитических мероприятий? // Лейбниц Институт аграрного развития в Центральной и Восточной Европе (IAMO). 2006, с. 15-22.
 13. Куртин Я., Валентинов В. Вклад аграрных предприятий в развитие сельской местности: На примере Чешской Республики // Лейбниц Институт аграрного развития в Центральной и Восточной Европе (IAMO), 2006, с. 15-22.
 14. Карпець С.П. Агентства регіонального розвитку: Європейський досвід, практика становлення та перспективи розвитку в країні / С.П. Капець// Формування ринкових відносин в Україні 2008 № 7(86), с. 131-136.
 15. Інститути та інституції розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ, центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С.Максименка, с. 244.
 16. Alden J. Regional development strategies in the European Union: Europe 2000+/ J.Alden / Edited by J.Alden and P.Boland. United Kindom. – London, Jessica Kingsley Publishers ltd, 1996 p. 26-29.
 17. Halkier H. Regional development agencies in Western Europe: a survey of key characteristics and trends/ H.Halkier, M.Danson // European Urban and Regional Studies 1997 № 4, p. 241-245.
 18. Yuill D. European development agencies – an overview / D. Yuill, K.Allen // Edited by D.Yuill, Aldershort, Gower 1982, p. 69-79.
 19. Максименко С., Кіш Є., Лендшел М., Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київський центр Ін-ту Схід-Захід. К.: Логос, 2000, с. 70.
 20. Палійчук М.В., Шкварилук В.В., Попович В.В., Петренко В.П. Функціонування інфраструктури регіонального розвитку на основі віртуальної організаційної структури матричного типу // Регіональна економіка 2008 № 4, с. 24-31.
 21. Бабінова О. Агентства регіонального розвитку: Європейський досвід / Олена Бабінова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України 2009 № 4, с. 111-118.

Summary

In the articles considered of question of influence of public organizations on sustainable rural development. Comparative description of public organizations of Ukraine and Poland is given, the considered is possible ways of activation of public society.

Наталія Сулима

Кафедра менеджменту ЗЕД та євроінтеграції
Сумський національний аграрний університет

**Роль агентств регіонального розвитку у реалізації кластерної
концепції розвитку молокопереробної галузі**

**The role of regional development agencies in realization of milk cluster
development model**

Вступ

Будь-яка “галузь”, в якій створені “кластери”, стає привабливою та вигідною як для підприємців, так і для держави. Тільки за такого підходу українські підприємства стають потенційно привабливими для іноземних інвесторів. В іншому випадку наявні підприємства при порушеній інфраструктурі галузі не можуть працювати ефективно і залишаються недооціненими, від чого втрачає держава. Окремим підприємствам, які задумали створити вертикально інтегровані компанії для вирішення глобальних регіональних проблем і побудови технологічних вертикалей, потрібно багато часу. Важливо, що на рівні окремих підприємств від створення кластерів виграють самі підприємства, які входять до їх складу.

Сьогодні кластери слід розглядати як інноваційно-територіальні об’єднання, що узгоджуються з характером конкуренції та джерелами досягнення конкурентних переваг, охоплюють зовнішньоекономічні зв’язки, взаємовідносини між сферами виробництва, поширення технологій, інформації, маркетингу.

Для ефективної реалізації кластерної моделі розвитку регіонів необхідне створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за розвиток відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі і впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку. Такою інституцією може бути мережа агентств регіонального розвитку (АРР) з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів. Потенціал такої моделі дуже значний, а головне – вона виправдала себе в інших країнах. АРР мають на меті сприяти поліпшенню умов використання передових інноваційних технологій, підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, вдосконаленню підготовки та перепідготовки фахівців з регіонального розвитку, координуванню програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку тощо. В Україні АРР слід розглядати як якісно нову інституційну форму управління

та важливу передумову запровадження на регіональному рівні інноваційної, кластерної моделі розвитку. Тобто, можна сказати, що вирішальну роль у спільному використанні спільних ресурсів кластерів, а, отже, вдосконаленні культури інновації, відіграють некомерційні структури, зокрема агентства регіонального розвитку.

Це потребує концептуального визначення організаційно-функціональної моделі АРР, кластерів з урахуванням специфіки українських економічної та управлінської систем, забезпечення відповідної законодавчо-нормативної підтримки. При цьому дуже важливо врахувати досвід співпраці мережі АРР та регіональних кластерів у країнах Центральної та Східної Європи, які досягли значних успіхів у адаптації національних регіональних політик до стандартів Європейського Союзу

Проблемами інституційного забезпечення регіонального розвитку займалися І.Студенніков, М.Лендзел, З.Варналій, О.Длугопольський, С.Максименко, Є.Безвужко та інші вчені. Аналізуючи останні публікації та наукові праці необхідно зазначити, що багато суттєвих сторін даної проблеми було розглянуто науковцями, з багатьох з них надані практичні рекомендації. У наукових працях цих вчених відображаються теоретико-методологічні основи регіонального розвитку та державної регіональної політики, її інституційного забезпечення, висвітлюються проблеми і накреслюються шляхи їх вирішення. Але, незважаючи на досягнуті успіхи, залишилось багато не розглянутих питань, протиріч у різноманітних сферах регіонального розвитку. Невирішеними залишається низка теоретико-методологічних питань щодо особливостей інституційного механізму регіонального розвитку, його ролі у розвитку регіонів України, недостатньо відпрацьовані резерви підвищення ефективності у даній сфері. Наявність невирішених наукових проблем, пов'язаних з необхідністю залучення потенціалу регіонів до процесів економічного зростання та реформування суспільних відносин, недостатній рівень дослідження тенденцій його розвитку зумовлюють актуальність теми.

Метою дослідження є: розкрити сутність агентств регіонального розвитку, кластерів та узагальнити теоретико-методологічні підходи до їх визначення та моделей співпраці; вивчити особливості регіонального розвитку молокопереробної галузі України в контексті формування кластерних структур, особливості та основні проблеми становлення та функціонування інституційного механізму в українській практиці.

Проблеми формування та функціонування кластерів та агенцій регіонального розвитку у контексті досвіду країн ЄС

В умовах України перехід від планової до ринкової економіки призвів до зростання диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку

регіонів. Проблеми економічної стабілізації та розвитку регіонів і зниження рівня виробництва намагалися вирішити певною мірою за рахунок цільових програм, які передбачали залучення інвестиційних ресурсів. Але для регіональних програм обласного і нижчого рівня характерні нечітке визначення мети та стабільне недофінансування. Болючою є проблема відсутності компетентного органу (чи структури), який би об'єднував функції аналізу ситуації у відповідному ракурсі, сприяння вирішенню інноваційно-інвестиційних питань, структурної перебудови економіки і забезпечення концентрації фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Такі структури діють у більшості країн Західної і Центральної Європи. Так, у Франції давно діє національне Агентство з координації та планування регіонального розвитку, до компетенції якого входить розподіл фінансів цілого ряду фондів розвитку. У сусідній Польщі створена мережа агентств регіонального розвитку (АРР), що діють у кожному воєводстві. В Україні назріло розуміння необхідності створення централізованої мережі АРР, які б займалися вирішенням усього комплексу питань, які зараз розпорошені між урядом і місцевими державними адміністраціями різних рівнів. Питання про необхідність створення в регіонах України дійових та адекватних інструментів територіального розвитку з часом постає все гостріше.

В Україні зростає інтерес до проблем регіонального розвитку, про що свідчить, зокрема, діяльність, спрямована на прийняття Концепції державної регіональної політики та спроба нормативно забезпечити процес утворення та функціонування регіональних агентств розвитку. В 2001 р. в Україні була розроблена Концепція регіональної політики (затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001). Концепція передбачає сприяння розбудові інституційного механізму, інституційної інфраструктури місцевого та регіонального розвитку, що спрямована, перш за все, на доступ до інформації, порад і консультацій, на навчання, дослідження та передачу технологій і інновацій і яка була б спрямована на створення умов підвищення інвестиційної привабливості регіонів та мобілізацію внутрішнього потенціалу розвитку окремих територій. Серед основних інституційних механізмів, інструментів регіонального розвитку називають агентства регіонального розвитку.

Агентства регіонального розвитку (АРР) – інституція, завданням якої є сприяння і допомога розвитку в широкому розумінні цього поняття. Тобто під розвитком розуміється зростання господарського потенціалу та конкурентоспроможності певної території, а також рівня та якості життя її жителів. Якщо агентство діє у межах регіону, то мова йде про агентства регіонального розвитку. Якщо дія агентства обмежена частиною території регіону чи територією якогось поселення, то йдеться про агентства місцевого чи міського розвитку. Агентство розвитку виконує функції посередника між публічною владою і бізнесом. Головна мета агентства регіонального розвитку

- сприяння економічному розвитку відповідної території: створення її привабливого інвестиційного іміджу та пошук і залучення сюди інвестицій [4, с. 19].

До головних завдань АРР можна віднести: аналіз та прогнозування економічного становища в регіоні; моніторинг суспільно-політичної ситуації; вивчення та прогнозування соціальних, інформаційних, екологічних, науково-технічних проблем; інформаційно-аналітична підтримка представників регіону у верхній палаті парламенту України, якщо така буде створена в інтересах регіонів, з метою об'єктивного визначення інтересів регіону та органічне входження їх у структуру національних інтересів; сприяння в розробці програм соціально-економічного розвитку регіону на певний період; консультативна та методична підтримка органів місцевого самоврядування; консультативна підтримка розвитку підприємництва; мобілізація громадських організацій для вирішення окремих аспектів регіонального розвитку; організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів регіонального самоуправління та місцевого самоврядування та інше [2, с. 48].

Досвід зарубіжних країн свідчить, що інтеграція в молочній галузі – це об'єктивний процес, пов'язаний з необхідністю підвищення ефективності товарного виробництва та конкурентоспроможності молочної продукції як на внутрішньому, так і на світовому ринках. У більшості розвинутих країн стадії виробництва, переробки та реалізації продукції поєднуються в єдиному підкомплексі. Наприклад, у Великобританії, Італії, Данії конкурентна боротьба привела до створення об'єднань по виробництву, переробці та реалізації продукції споживачу. Так, молокопереробні заводи сприяють придбання фермерами інвентарю, обладнання, дбають про рівень ведення племінної роботи, ветеринарного і санітарного контролю на молочних фермах. Інтеграційні процеси в молочній галузі наведених країн спрямовані на підвищення якості продукції, зменшення витрат на кінцеву продукцію, задоволення вимог на всіх стадіях виробництва. Наприклад, у Фінляндії та інших країнах Північної Європи відпрацьована державна політика формування та розвитку кластерів, у різних штатах Сполучених штатів Америки працюють комісії по розробці кластерних стратегій, які в основному орієнтовані на інноваційну діяльність. Також цікавим є приклад Японії, де на базі технопарків організовані регіональні центри організації зусиль уряду, навчальних та промислових установ для реалізації соціально-економічних проектів кластерного розвитку територій. У Санкт-Петербурзі створено агропромисловий пул –молочний кластер «Петмол», Європейським союзом підготовлений меморандум по реалізації кластерної політики.

Між процесом створення й упровадження новітніх технологій та системою самоорганізації й саморозвитку виробництва існує тісний кореляційний зв'язок. Тому стає зрозумілим висновок О. Бородіної про те,

що в попередній практиці реалізації аграрної політики не врахували питання здійснення механізму саморозвитку територій, що й зумовило загострення диспропорцій між областями [4, с.60]. Можливим варіантом виходу з нинішнього кризового стану може стати перехід аграрного виробництва від галузевої форми розвитку до іншої конкурентної, в якій би відбувався процес взаємодії вільних ринкових сил згідно з принципом самоорганізації – кластерна форма. Відповідно до класичного визначення М Портера [7], кластером є сукупність географічно близьких, взаємопов'язаних і взаємодіючих одне з одним підприємств та організацій яким характерні спільні навички технології й діяльність. Варто відзначити, що учасники кластера взаємодіють на основі, здебільшого, довгострокових, стійких договірних відносин, що забезпечують у підсумку створення кінцевого продукту. Важливим наслідком створення й функціонування кластерів є одержання синергетичного ефекту, який досягають через інтеграцію матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних та інших видів ресурсів, зниження транзакційних витрат, утворення ефективної системи самоорганізації й самоуправління об'єднання, збалансування економічних інтересів усіх учасників, а також спільний вихід на ринок [2, с. 25].

Основними перевагами кластерної організації суспільного виробництва можна вважати: по-перше, добровільне утворення, що забезпечує рівноправність учасників об'єднання та еквівалентність обміну та розподілу підсумкових фінансово-господарських результатів; по-друге, така форма ведення бізнесу сприяє посиленню конкурентних позицій кластера, причому не лише на внутрішньому, а й на міжнародних ринках [3, с. 38].

Інакше кажучи, кластерна модель економічної системи дає змогу залучати інновації, необхідні для покращання розвитку всього регіону. Це відбувається завдяки появі вищевказаного синергетичного результату, якого також досягають тісною взаємодією підприємницьких структур та інституціональних суб'єктів державного регулювання. У процесі створення й розвитку агропромислових кластерів значна роль має належати органам управління регіоном. Їм доручають функцію допомоги підприємствам, учасникам кластера, встановлювати партнерські відносини з обласними управлінськими та іншими структурами; сприяти модернізації виробництва; залучати підприємства одного продуктового ланцюга до об'єднання кластерного типу тощо [2, с. 22-23].

Кластерний тип організації суспільного виробництва за умови активної координації його діяльності через державні керівні структури має надавати можливість учасникам кластера взаємодіяти на добровільних засадах, дотримуватись виконання погоджених обов'язків та користуватися встановленими правами, а також ефективно й обґрунтовано діяти з метою забезпечення раціонального соціально-економічного розвитку сільської місцевості та зростання рівня життя сільського населення [9, с. 124-129].

До безперечних переваг кластерів належить те, що вони є найбільш ефективним шляхом до залучення прямих іноземних інвестицій; дають змогу об'єднати зусилля як малого і середнього бізнесу, так і великих підприємств у здійсненні конкретних масштабних проектів; дозволяють реалізувати партнерство приватного та державного секторів у конкретних програмах територіального розвитку; відкривають шлях до внутрішніх інвестицій, для яких виникає відчутна мотивація. Спільна дія учасників кластера дає змогу забезпечувати підприємствам більший зиск, порівняно з тим, який би вони могли отримувати, працюючи відокремлено (синергетичний ефект). Кластерна форма співробітництва сприяє більш гнучкому реагуванню фірм на постійні зміни умов для проведення бізнесу, але зі збереженням при цьому переваг спеціалізації. Кластери, як підтверджує світовий досвід функціонування таких структур, більш ефективно та раціонально використовують наявний капітал, допомагають підприємствам, що входять у кластер, економніше витратити ресурси та контролюють цілеспрямованість і стратегічність використання залучених інвестицій, прискорюють спеціалізацію, підвищують якість продукції та зростання обсягів виробництва, поділяють ринок на сегменти, збільшують асортимент продукції і створюють нові фірми, прискорюють впровадження нових технологічних процесів, мінімізують зайві виробничі потужності та оптимально розподіляють прибутки і витрати між членами кластера [10].

Усі конкурентні переваги такої організаційної форми територіально-ієрархічної моделі виробництва з різними рівнями локалізації дають максимальний ефект через мінімізацію витрат порівняно з окремо існуючими виробниками, що нерідко не витримують конкуренції на локальних та національних ринках з боку сильніших бізнес-одиниць чи іноземних компаній і згортають діяльність. Членство в кластері для промислових підприємств означає: широкий доступ до інформації щодо різних аспектів діяльності; можливості нарощування експорту та вихід на світові ринки; залучення капіталовкладень для покращення якості продукції та посилення конкурентних переваг; доступ до юридичних консультацій щодо реєстрації торговельних марок, позиціонування товарів; участь керівного складу бізнес-одиниць у семінарах, що проводяться в зарубіжних країнах, для ознайомлення з особливостями ведення бізнесу. Основна ідея створення кластерів полягає у взаємній координації роботи, коли різні за функціональними характеристиками суб'єкти реалізують спільну мету, тим самим підвищуючи ефективність власної роботи, прискорюючи досягнення запланованих результатів, впроваджуючи нові технології, сприяючи в отриманні позик, започатковуючи конкурентні засади в розподілі контрактів, формуючи оптимальну структуру виробництва продукції, визначаючи пріоритети напрямів розвитку.

Отже, переваги кластерної моделі розвитку регіону очевидні. Сама ж довготермінова стратегія розвитку кластерів і регіону в цілому повинна визначатися в тісному контакті уряду та підприємств-виробників. Необхідно розпочати роботу з розробки законодавчої бази та організації в рамках регіонів системи навчання і підготовки спеціалістів зі створення і впровадження нових виробничих систем з урахуванням специфіки, потреб та перспектив розвитку регіонів, а також системи навчання і перекваліфікації фахівців для роботи на підприємствах у рамках кластерів. Таку роботу можуть проводити агентства регіонального розвитку. АРР можуть активно працювати над залученням представників органів місцевого самоврядування, організацій та підприємств, зацікавлених у роботі нового кластера, працювати разом з обласними адміністраціями над створенням кластерів, які сприяють розвитку підприємств і регіонів, залученню інвестицій, дають змогу успішно конкурувати на ринку й відновлюють довіру між урядом та бізнесом. Крім того, фахівці АРР можуть активно працювати над залученням іноземних партнерів, координацією їхньої діяльності в рамках кластера. Тобто АРР можуть займатися налагодженням двосторонніх контактів з державними та приватними інституціями в інших регіонах та за межами країни, налагодженням співпраці з організаціями, що надають технічну допомогу підприємствам регіону, налагодженням зв'язків з місцевими органами влади. Ця інституція може надавати не тільки технічну допомогу, а й виступати безпосереднім учасником дискусії щодо напрямів розвитку бізнесу, зміни спеціалізації підприємств кластеру, розробки торговельної марки (яка б свідчила про дотримання стандарту якості), розробки нових продуктів з високою часткою доданої вартості, які можуть стати конкурентоспроможними на світовому ринку, розвитку мереж, до складу яких входитимуть торговельні компанії та споживачі, розробити концепцію проєктного кластеру, сприяння інноваціям. Управління та координацію роботи кластеру в Україні доцільно покласти на асоціацію, до складу якої повинні входити як дійсні, так і асоційовані члени - громадські об'єднання, консультаційні служби, органи влади.

Прикладом такої асоціації може бути *Агентство регіонального розвитку (АРР)*, яке об'єднає вищезгадані структури і на яке в перспективі треба покласти наглядову роботу за кластерами. Треба, щоб асоціація об'єднала представників владних структур на рівні начальників окремих управлінь обласної державної адміністрації та керівників департаментів міської ради, представників бізнесу на рівні директорів державних і приватних підприємств, а також представників інституцій: професорів університетів, банкірів, керівників асоціацій [11; 10].

За допомогою АРР реалізація кластерної концепції розвитку регіону відбувається на практиці через різні напрями діяльності: впровадження нових видів технологій та інноваційної діяльності; визначення продуктів і товарних

груп, на виробництві яких здатні спеціалізуватися виробничі підрозділи кластеру (комітет з питань головних продуктів); сприяння реструктуризації підприємств, визначення пріоритетних напрямів їх розвитку (комітет з питань реструктуризації); сприяння реформуванню монополій, співпраці приватного і державного секторів, започаткування конкурсних засад у розподілі контрактів (комітет з питань реформ); вивчення передового досвіду кластерної концепції розвитку промислового виробництва в європейських країнах, Японії, США, сприяння формуванню на базі регіональних кластерів національних та міжнародних кластер-структур (комітет з питань міжнародних зв'язків); визначення потреби в технічній допомозі, сприяння в отриманні позик, розробка бізнес-планів (комітет з питань технічної допомоги та інвестиційна рада); підвищення якості продукції, запровадження стандарту ISO 9000, поширення програм “управління якістю” (комітет з питань стандартів якості); визначення кваліфікаційних вимог до робітників, впровадження програм підвищення кваліфікації та перепідготовки (комітет з питань освіти); визначення напрямів збільшення доданої вартості у сфері збуту (комітет з питань оптової торгівлі); поширення серед підприємців та широких верств населення інформації стосовно актуальності кластерної концепції розвитку промислового виробництва, консультування щодо механізмів підтримки кластерної моделі (комітет з питань зв'язків з громадськістю -public relations). Здійснюючи управління впровадженням кластерної моделі на регіональному рівні, асоціація має підтримувати стратегічні інтереси, до яких можна віднести: по-перше, створення кластер-структур у галузях спеціалізації промисловості; по-друге, розробку нових продуктів з високою часткою доданої вартості, що є конкурентоспроможними на світових ринках; по-третє, розвиток мережі торговельних компаній, регіональних державних та приватних інституцій; по-четверте, налагодження двосторонніх контактів із державними та приватними інститутами в інших регіонах; по-п'яте, налагодження співпраці з організаціями, що надають технічну допомогу підприємствам, сприяють реструктуризації; по-шосте, встановлення партнерських відносин із місцевими органами влади.

АРР можуть брати участь у формуванні основних напрямів діяльності майбутнього кластера також наступним чином: оцінюючи можливі загрози та потенційні можливості кластера; розробляючи концепцію, спрямовану на посилення конкурентної боротьби, визначення регіонів для розвитку наукоємних виробництв; формулюючи цілі й завдання розвитку кластера; підготовлюючи програми формування й розвитку кластера (формуючи “дерево цілей” промислового розвитку території, розробляючи нормативні документи щодо кластерної моделі розвитку, планування та підтримки промислових зон) та надаючи їх на розгляд органам місцевого управління (місцеві державні адміністрації, міські ради).

АРР виконують регулятивну та посередницьку функції для досягнення взаєморозуміння між урядом і підприємцями. Участь АРР у створенні кластерів допомагає позбутися недовіри, що існує між підприємствами-конкурентами та започаткувати діалог між владними органами та бізнесовими колами.

Обґрунтування застосування методики кластерного аналізу при дослідженні діяльності молокопереробної галузі України

Для дослідження ефективності діяльності галузі виникає необхідність застосування багатовимірного групування об'єктів в залежності від таких показників як чисельність молочного поголів'я, обсяги виробництва молока і молокопродуктів, чисельності населення, забезпечення біологічної потреби споживання молокопродуктів. Економічною літературою запропоновані бенчмаркінг, методика дискримінантного аналізу, методика кластерного аналізу тощо [5]

Методика кластерного аналізу базується на поняттях подібності об'єктів або їх ознак. З допомогою підбору найбільш подібних одиниць виконується розподіл сукупності на кластери (групи). Застосування кластерного аналізу дозволить сегментувати молочних товаровиробників на макрорівні в групи з одночасним врахуванням наступних ознак: сприятливість географічних умов до утримання молочного поголів'я; чисельність молочного поголів'я, обсяги виробництва молока.

Інформаційними джерелами при групуванні об'єктів є дані Держкомстату України за 2006-2009 роки про чисельність молочного поголів'я та обсяги виробництва молока за 2006-2009 роки [6]. Крім того використовувалась довідкова інформація про чисельність населення за регіонами, територію областей і їх географічне положення [1].

Застосування цієї методики допомогло виділити 5 кластерів. До першого кластера входить Автономна республіка Крим; 2-й кластер: Вінницька, Житомирська, Київська обл. і м. Київ, Полтавська, Сумська, Черкаська і Чернігівська області; 3-й кластер: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька і Чернівецька області; 4-й кластер: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська і Харківська області; 5-й кластер: Кіровоградська, Миколаївська, Одеська і Херсонська області.

У 2009 році в порівнянні з 2008 роком чисельність поголів'я скоротилась на 5,5%, або на 165,4 тис. голів і склала 2,83 млн. корів. Щодо регіональної структури за наявністю молочного поголів'я за 2009 рік, п'ятірка лідерів включає наступні області України: Вінницька область – 189,8 тис. голів; Львівська область – 178,3 тис. голів; Хмельницька область – 165,4 тис. голів; Житомирська область – 154,3 тис. голів; Чернігівська область –

152,1 тис. голів. Наближається до п'ятірки лідерів і Полтавська область – 145,2 тис. голів[8].

Ключовими виробниками об'ємів молока у світі є Індія, США, Пакистан, Китай та Німеччина. Україна входить до десятки світових лідерів виробництва молока. В Україні у 2006-2009 рр. понад вісімдесят відсотків молока виробляється власними господарствами населення від загальних обсягів виробленого молока. Із співвідношення чисельності молочного поголів'я і обсягів виробництва молока видно, що продуктивність корів сільськогосподарських підприємств нижча ніж у господарствах населення, щодо відповідності молока-сировини стандартам, його якісні показники вищі на сільськогосподарських підприємствах. Із усього молока, що виробляється у світі, 60 відсотків іде на промислову переробку [6]

Стандарти якості молока-сировини можуть забезпечити сільськогосподарські підприємства, на сьогодні із-за невідповідності якості молочної продукції Україна не допущена до ринків Європи. Науково обґрунтована норма споживання молока на душу населення в Україні складає 380 кг, для жителів Західної Європи 300 кг. і жителів В'єтнаму та Індонезії 10 кг щорічно. Виробництво молока на душу населення у 2008 році склало по Україні 254,6 кг, а споживання – 206 кг. Найвищий рівень споживання молочних продуктів за останнє десятиріччя був досягнутий у 1990 році – 373 кг на душу населення.

Окремі дослідження структури і обсягів експорту та імпорту молочних продуктів показують, що Україна протягом багатьох років відноситься до найбільших світових країн-експортерів молочних продуктів, спостерігається стійке позитивне сальдо зовнішньоекономічної торгівлі [8]. У 2009 році позитивне сальдо зовнішньої торгівлі продукцією сільського господарства складає 4,6 млрд. доларів, тоді як від'ємне сальдо зовнішньоекономічної торгівлі України склало 2,7 млрд. доларів, а у 2010 році воно планується на рівні 1,9 млрд. доларів.

Господарства, що розміщені на території областей третього кластеру повністю задовольняють попит в обсягах виробництва молока власний регіон, а також мають перспективи розширення внутрішніх та зовнішніх ринків збуту. На високому рівні виробництво молока на душу населення в областях України, що відносяться до другого кластеру. Задоволення попиту населення областей, що відносяться до четвертого кластеру, Автономної республіки Крим, Одеської області повинно здійснюватися за рахунок ввезення молокопродукції з інших регіонів України та часткового імпорту. З проведених досліджень можна зробити висновки, що молочна галузь знаходиться на задовільному рівні, але викликає занепокоєння тенденція скорочення молочного поголів'я та зниження об'ємів виробництва молока.

Обґрунтування створення кластеру виробників екологічної молочної продукції в Сумській області

Аналіз формування кластерних структур у різних країнах дозволив виділити такі основні фактори цього процесу. В першу чергу, це територіальний, що аналізує географічні особливості певного регіону. Виявляються значні переваги створення кластеру окремої галузі. Цей фактор дозволяє нам зробити висновок, що саме Сумський регіон має всі необхідні географічні умови для створення та розвитку кластерної організації виробництва молочної продукції. Одним з найважливіших факторів є економічна єдність та спільне використання ресурсів. Тобто учасники кластеру мають можливість збільшувати обсяги виробництва завдяки спрощенню та здешевленню доступу до спеціалізованих факторів виробництва (молочної сировини, охолоджуючого обладнання та іншого устаткування) за рахунок в основному вертикальної інтеграції (ланцюг «постачальник-покупець»). Також присутній інноваційний фактор, який полягає у постійному впровадженні прогресивних технологій та вимагає значних капіталовкладень, що досягається за рахунок синергізму, зокрема фінансово-інвестиційного, який пов'язаний в основному з розподілом інвестиційних ресурсів, взаємним кредитуванням підприємств, лізингом устаткування та іншими взаємними вигодами. Також позитивним моментом кластерного підходу до організації виробництва є інформаційний обмін між учасниками кластеру, що сприяє швидкому руху інформації та координації їх інтересів.

За статистичними даними, в Україні залишилось чотири невеликих регіони, де ґрунти ще не забруднені до небезпечних меж і де можливе вирощування екологічно чистої продукції на рівні найсуворіших світових стандартів:

- **Північно-Полтавський** - охоплює більшу частину Полтавської області (за винятком регіонів, що прилягають до міст Кременчука та Комсомольська), північно-західні райони Харківської області, південно-західні райони Сумської області, південно-східні райони Чернігівської області та східні райони Київської і Черкаської областей (лівобережна частина).
- **Вінницько-Прикарпатський** - тягнеться широкою смугою близько 100 км від м. Попельня Житомирської області і простягається до півночі Вінницької, Хмельницької та Тернопільської областей у напрямку до м. Львова.
- **Південно-Подільський** - включає невелику південно-східну частину Вінницької області, південно-західну частину Кіровоградської області, північ Миколаївщини і північну половину Одеської області.

- **Північно-Східно-Луганський** - охоплює Міловський і Новопсковський райони Луганської області.

Враховуючи специфіку Сумської області, де одним із важливих напрямків економічного розвитку є сільськогосподарське виробництво та переробна промисловість, ми вважаємо, що ідею створення регіонального кластеру по виробництву екологічно чистої молочної продукції повинна бути підтримана адміністрацією Сумської області.

Мета кластеру - залучення додаткових ресурсів до регіону через посилення конкурентоспроможності підприємств-учасників, використання спільних можливостей та розширення ринків збуту. Розвиток кластеру націлюється на видимі покращення економічної ситуації та суттєвої переваги для учасників, які вони як окреме підприємство досягти не в змозі. Кластер створює умови для ефективної інноваційної діяльності, концентрації капіталу під масштабні проекти, переозброєння виробництв, інвестиційної активності, підвищення рейтингу регіону, стабілізації та розширення ринків збуту, вирішення соціальних програм території. Створення кластерного об'єднання повинно відбуватися на добровільних засадах. Залучення виробників проводиться лише шляхом інформування їх про переваги спільної діяльності. З цією метою повинна надаватися інформаційна допомога учасникам з питань екологічного виробництва, сертифікації продукції та її реалізації; необхідно створити Центр екологічної безпеки споживачів „Екостандарт” з метою координації діяльності учасників кластеру, пошуку потенційних партнерів та інформуванні споживачів щодо переваг екологічної продукції.

Міжнародний досвід свідчить, що перспективи розвитку екологічного виробництва залежать від трьох складових. **По-перше**, необхідна наявність природних умов на визначеній території та досвід впровадження відповідних агротехнологій виробниками сільськогосподарської та молочної продукції. Враховуючи природно-кліматичні та екологічні фактори, Сумська область має всі можливості для розвитку такого напрямку в сільському господарстві. **По-друге**, наявність національної нормативно-правової бази з питання екологічного (органічного) виробництва, що дозволить відпрацювати механізми контролю процесу виробництва екологічної молочної продукції для забезпечення гарантії її якості кінцевому споживачеві. Національні нормативні документи повинні бути гармонізованими з міжнародними для створення умов роботи українських виробників на міжнародних ринках екологічної молочної продукції. Необхідно проводити роботу по відпрацюванню механізму інспекції та контролю за виробництвом екологічної продукції. Учасники проекту, які бажають розпочати впровадження екологічних технологій в своєму господарстві необхідно отримати сертифікат Центру екологічної безпеки споживачів за умови проходження відповідної інспекції господарства. Завданням інспекції є контроль за використанням заборонених хімічних препаратів,

геномодифікованого матеріалу та інших препаратів. **По-третє**, маркетинг і реклама екологічної молочної продукції, інформування споживача про переваги такої продукції та формування сталого попиту на дану продукцію. Це є найбільш складним в умовах України при відсутності традицій споживання екологічної продукції. Тому саме формування механізму просування екологічної молочної продукції до споживача і покладено в основу проекту. Основним завданням кластеру є реклама та маркетинг екологічної продукції, допомога в сертифікації продукції та її збуту, налагодження співпраці між виробниками молочної продукції, переробними підприємствами та торгівельними мережами.

З метою інформування керівників сільськогосподарських та переробних підприємств і залучення їх до проекту за сприяння Головного управління агропромислового комплексу Сумської облдержадміністрації повинні проводитися семінари. Під час яких присутніх повинні змістовно проінформувати про стан впровадження агроекологічного виробництва в Україні та Євросоюзі, зокрема в Польщі та Німеччині; роз'яснити переваги, котрі отримують учасники проекту "Створення кластеру виробників екологічної молочної продукції в Сумській області" та вказано на потенційні труднощі, пов'язані із впровадженням екологічного молочногo виробництва в окремих господарствах. Учасникам семінарів необхідно запропонувати отримати консультації з питань впровадження екологічного виробництва молока та об'єднатися у межах даного проекту з метою розробки спільної маркетингової стратегії реалізації екологічних молочних продуктів.

Висновки

Ключовим інструментом виходу економіки із кризи та досягнення сталого економічного розвитку нашої держави в умовах глобалізації і зростання конкуренції має бути підтримка АПК та розвиток молочної промисловості України. Необхідне створення одного галузевого професійного об'єднання, що згуртувало б професіоналів із сектору виробництва молока, молокопереробників та представників торгівлі.

Застосування методики кластерного аналізу при розробці маркетингового підходу управління молочною галуззю України є першим етапом при побудові «дерева» досліджень. Для побудови моделі науково обгрунтованого ефективного управління молочотоварним комплексом необхідно проводити більш детальні дослідження за наведеними кластерними групами.

Література

1. Атлас світу //Картографія. – К. ДНВП «Картографія», 2008, с. 160.
2. Бакум В. В. Самоорганізація в агропромислових регіональних кластерах / В.В. Бакум // Економіка АПК 2009, № 1, с. 21-28.
3. Бакум В. В. Методологія розробки агропромислових кластерних утворень регіону / В. В. Бакум // Економіка АПК 2009 № 4, с. 38-45
4. Бородіна О. Сільський розвиток в Україні : проблеми становлення / О. Бородіна, І. Прокопа //Економіка України 2009 № 5, с. 59-68.
5. Гордієнко П.Л., Стратегічний аналіз: Навчальний посібник. – К. «Алерта», 2006, с. 403.
6. Моніторинг //Молочна промисловість. 2008 №2(45), с.64-71, 2010 № 7(691)22, с. 6
7. Портер М. Э. Конкуренція: учеб. пособ. / М. Э. Портер; пер. с англ. М.: Вильямс, 2000, с. 495.
8. Производство молока и молочных продуктов в Украине за 10 месяцев 2009 года //Молокопереробка 2009 № 12(51), с. 20-30.
9. Шкурін Г. Т. Кластерний принцип соціально-економічних відносин у підвищенні рівня життя сільського населення / Г. Т. Шкурін // Економіка АПК 2008 № 2, с. 124-129.
10. www.soskin.info.
11. www.urrr.org.ua.

Анотація

Пропонується застосування методики кластерного аналізу при розробці маркетингового підходу управління молокопереробною галуззю України. У світлі досвіду країн ЄС розглянуто потенційні проблеми формування та функціонування таких складових інституційного забезпечення державної регіональної політики як агенції регіонального розвитку.

Summary

Realization of cluster analyzing model in working-out of marketing approach to milk sectoral management is proposed. The problems of forming and functioning of regional development agencies in the context of experience of EU countries are considered.

Józef Kania

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Efekty realizacji szkoleń w zakresie agroturystyki – studium przypadku

Effects of training courses on farm tourism – a case study

Wstęp

Agroturystyka, jako jedna z form pozarolniczej aktywności gospodarczej mieszkańców wsi, zdobywa w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej coraz szersze grono zwolenników¹. Stwarza bowiem ona nowe możliwości wykorzystania przestrzeni wiejskiej, zabudowań gospodarskich, lokalnej infrastruktury, zaś uzyskiwane przez kwaterodawców dodatkowe dochody mogą stanowić załączek aktywizacji gospodarczej obszarów wiejskich². Rozwój tej formy przedsiębiorczości to nie tylko szansa dla poszczególnych gospodarstw rolnych, ale także szansa dla wielu wsi i gmin³. Agroturystyka to również kreowanie nowych funkcji obszarów wiejskich, to także szansa aktywizacji gospodarczej kobiet wiejskich⁴.

Tabela 1 przedstawia liczbę i dynamikę rozwoju gospodarstw agroturystycznych w Polsce i innych krajach Europy w latach 2000 i 2005.

W okresie od 2000 do 2005 roku liczba gospodarstw agroturystycznych zwiększyła się o około 25% w krajach UE. Największą dynamikę wzrostu odnotowały: Włochy (313,7%), Słowacja (150%) i Polska (85,2%). Trzy kraje UE odnotowały spadek, tj. Hiszpania (-55,8%), Irlandia (-15,4%) i Finlandia (-12,8%) (tabela 1).

¹ J. Majewski, B. Lane: Turystyka wiejska i rozwój lokalny. Fundacja Fundusz Współpracy, Program Agrolinia, Warszawa – Poznań 2000; I. Sikorska-Wolak: Tourism as a chance for rural development. Electronic Journal of Polish Agricultural Universities 2006 Vol. 9, Issue 4, Topic: Economics.

² J. Kania: Rozwój małej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem agroturystyki. „Wieś i Doradztwo” 2003 nr 1 (33), s. 6-11; M. Sznajder, L. Przezbiórska: Agroturystyka. PWE, Warszawa 2006.

³ E. Gurgul: Agroturystyka jako element rozwoju i promocji regionu. Sekcja Wydawnictwa Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2005.

⁴ S. Legutko, L. Leśniak: Dorobek i doświadczenia państw członkowskich UE jako inspiracja w kształtowaniu polskiego modelu funkcjonowania turystyki wiejskiej. „Wieś i Doradztwo” 2003 nr 1 (33), s. 16-30.

Tabela 1. Liczba gospodarstw agroturystycznych w wybranych krajach Europy w latach 2000 i 2005 oraz dynamika zmian

Kraje	Liczba gospodarstw		
	2000	2005	zmiana [%]
Austria	12 630	12 790	1,3
Belgia	430	430	0,0
Czechy	340*	360	5,9
Dania	330	440	33,3
Finlandia	2 350	2 050	-12,8
Francja	17 330*	17 790	2,7
Niemcy	14 460*	14 990	3,7
Grecja	630	700	11,1
Węgry	1 110	1 200	8,1
Irlandia	1 360	1 150	-15,4
Włochy	3 070	12 700	313,7
Luksemburg	50	60	20,0
Holandia	2 240	2 860	27,7
Norwegia	3 480	2 990	-14,1
Polska	4 940*	9 150	85,2
Portugalia	440	790	79,5
Słowacja	60	150	150,0
Hiszpania	10 410*	4 600	-55,8
Szwecja	1 240	2 270	83,1
Wielka Brytania	22 320	32 140	44,0
UE-15	85 850	105 760	23,2
UE-19	92 300	116 620	26,3

UE-15 – stare kraje UE, UE-19 – UE-15 plus Polska, Czechy, Słowacja i Węgry

* dane za 2003 rok

Źródło: EUROSTAT Farm Structure Survey database

Według danych EUROSTAT za 2000 rok, najwyższy odsetek gospodarstw z działalnością agroturystyczną jest w Wielkiej Brytanii i wynosi 11,5%, Austrii – 7,5%, Norwegii – 5,5% i Niemczech – 4%. Mniej niż 0,5% gospodarstw agroturystycznych jest w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry, Słowacja) oraz w krajach południowej Europy (Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy).

Agroturystyka jest jednak bardzo wymagającą dziedziną działalności pozarolniczej. Stąd też wynika konieczność edukacji wszystkich chętnych i predysponowanych do podjęcia działalności usługowej w zakresie wiejskiej bazy noclegowej, opanowania podstawowej wiedzy i umiejętności z wielu dziedzin, które są niezbędne do tego, aby rozpoczęcie tej działalności przedsiębiorczej było świadome i miało szansę sukcesu. Prowadzenie biznesu agroturystycznego to także

konieczność permanentnego doskonalenia wiedzy i umiejętności w zakresie sprostania nowym potrzebom i oczekiwaniom różnorodnych grup klientów⁵.

W pracy przedstawiono efekty realizacji projektu edukacyjnego pt. „Agroturystyka i usługi towarzyszące” zrealizowanego przez Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego (MSDR) zs. w Uniwersytecie Rolniczym w Krakowie – regionalną organizację pozarządową mającą w swoich celach statutowych m.in. wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym rozwój agroturystyki i turystyki wiejskiej. Projekt ten realizowany był w ramach Konsorcjum z Wyższą Szkołą Turystyki i Rekreacji w Warszawie, Europejskim Centrum Doradztwa i Szkoleń w Białymstoku, firmą szkoleniową DOOR Poland Sp. z o.o. w Warszawie oraz Związkiem Chłopów Bawarskich z Monachium.

Podstawowym materiałem badawczym były reporty okresowe i raport końcowy z realizacji projektu dokonany przez zespół projektowy oraz ankiety ewaluacyjne wypełniane przez uczestników szkoleń – beneficjentów ostatecznych projektu.

Charakterystyka projektu oraz organizacji i programu szkoleń

Głównym celem projektu było doskonalenie wiedzy i umiejętności osób posiadających lub zamierzających prowadzić gospodarstwa agroturystyczne w ramach trzech różnych poziomów szkoleń – tj. podstawowego – 11 szkoleń 14.dniowych, zaawansowanego – 12 szkoleń 14.dniowych oraz specjalistycznego – 11 szkoleń 9.dniowych, a także krajowych i zagranicznych wizyt studyjnych do najlepszych gospodarstw agroturystycznych. Każdy polski członek konsorcjum odpowiadał za organizację szkoleń w wyznaczonych województwach (mapa 1).

Do projektu zaangażowano 59 ekspertów/wykładowców oraz 64 osoby personelu wspierającego. Planowany czas realizacji Projektu wynosił 14 miesięcy, zaś faktyczny czas realizacji tylko 4 miesiące. Powodem tego był 10 miesięczny okres oczekiwania przez Wykonawcę, od momentu rozstrzygnięcia konkursu do podpisania umowy przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na realizację projektu. Poniżej przedstawiono tematykę szkoleń oraz zagadnienia w niej zawarte⁶:

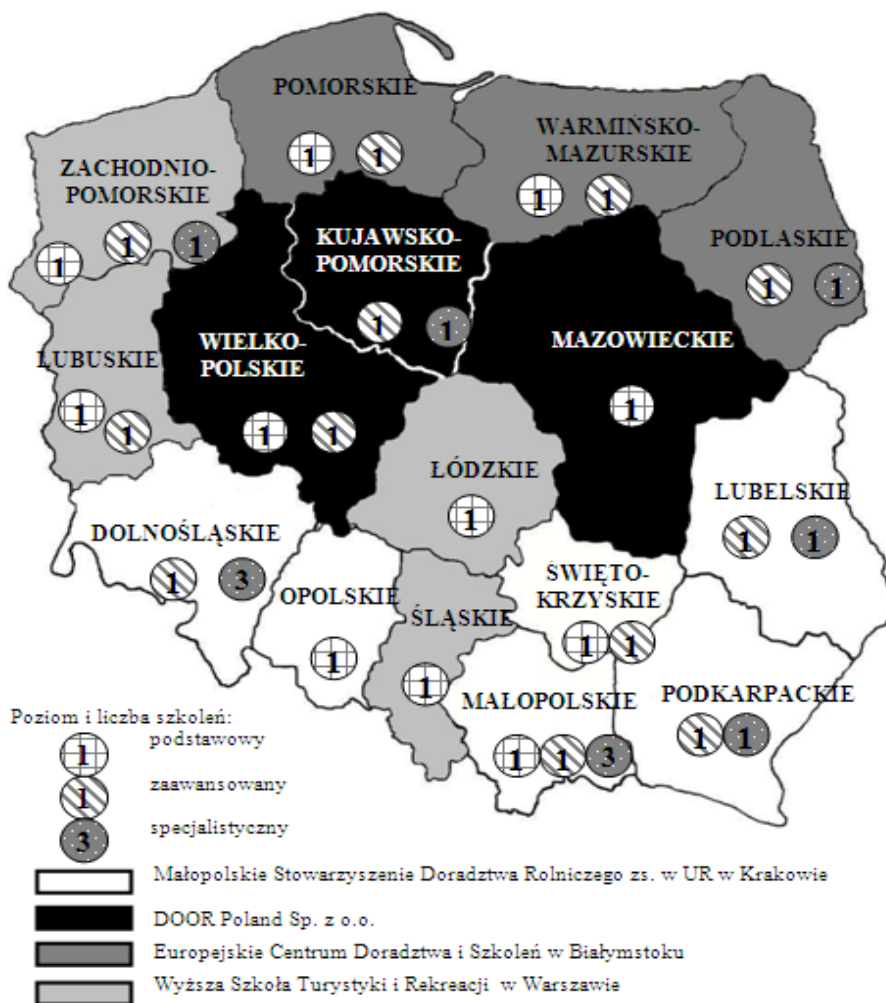
- **Polityka krajowa oraz Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich**

W tym temacie omówiono cele, kryteria dostępu i zasady korzystania ze środków Unii Europejskiej w ramach najważniejszych działań skierowanych do rolników, członków ich rodzin i osób zamieszkałych na obszarach wiejskich chcących podjąć działalność gospodarczą oraz do lokalnych stowarzyszeń

⁵ A. Panasiuk: *Ekonomika turystyki*. PWN, Warszawa 2006; J. Sikora: *Turystyka wiejska a edukacja – różne poziomy, różne wymiary*. Wydaw. Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2007.

⁶ W. Musiał, J. Kania, L. Leśniak (red.): *Agroturystyka i usługi towarzyszące*. MSDR, Kraków 2005.

agroturystycznych w ramach sektorowych programów operacyjnych 2004-2006, a także możliwości korzystania z „taniach” kredytów i pożyczek na rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej na obszarach wiejskich. W szczególności przedmiotem szkolenia były następujące programy i działania w nich zawarte:



Mapa 1. Odpowiedzialność partnerów konsorcjum za koordynację szkoleń w poszczególnych województwach
Źródło: opracowanie własne

Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 (SPO-Rol.). Działania: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Ułatwianie startu młodym rolnikom,

Szkolenia, Wsparcie doradztwa rolniczego, Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań alternatywnych źródeł dochodów, Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, Leader +.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW). Działania: Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, Zalesianie gruntów rolnych, Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.

Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw 2004-2006 (SPO-WKP). Działania: Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo, Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje, Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR). Działania: Rozwój turystyki i kultury, Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy, Obszary wiejskie.

- **Polityka turystyczna Unii Europejskiej i regulacje prawne dla rozwoju turystyki w Polsce:** kategoryzacja wiejskiej bazy noclegowej, standardy dla właścicieli gospodarstw – dom i otoczenie, rezerwacja pokoi i ceny, obsługa gości, przygotowywanie posiłków i jakość żywności, wyposażenie kuchni, wyposażenie pokoi, utrzymanie domu, bezpieczeństwo gości.

- **Marketing w agroturystyce:** marketing mix i jego elementy w działalności agroturystycznej, promocja i reklama w rozwoju turystyki, formowanie grup markowych w turystyce aktywnej, wypoczynkowej i specjalistycznej, sprzedaż oferty agroturystycznej, oczekiwania gości i wychodzenie naprzeciw ich żądaniom.

- **Formy turystyki aktywnej i specjalistycznej:** wycieczki piesze, jazda konna, turystyka rowerowa, narciarstwo, żeglarstwo, kajakarstwo, wędkarstwo, inne formy wolnego spędzania czasu.

- **Rekreacja w gospodarstwie agroturystycznym:** gry, zabawy, tradycje ludowe, festyny, konkursy sportowe i gry rekreacyjne, asystowanie przy pracach w gospodarstwie, oferta ok. 60-ciu różnych atrakcji i usług towarzyszących dla gospodarstw agroturystycznych.

- **Zachowanie dziedzictwa kulturowego regionu:** kultura regionalna, kultura ludowa, kultywowanie tradycji - żywność, tradycyjne rękodzieło, pomniki, sztuka ludowa, przemysł ludowy, architektura.

- **Ochrona środowiska przyrodniczego:** ochrona walorów przestrzeni rolniczej w systemie NATURA 2000, odpoczynek w lasach i na obszarach chronionych, zagospodarowanie odpadów.

- **Agroturystyka w gminach uzdrowiskowych:** możliwość skorzystania z różnych metod leczenia w uzdrowiskach - balneoterapia, hydroterapia, klimatoterapia, kinezyterapia, krioterapia, fizjoterapia, oferta atrakcji turystycznych dla kuracjuszy w uzdrowiskach.

- **Zdrowa żywność i zasady prawidłowego odżywiania się:** żywienie gości i samoobsługa, zdrowa żywność, przygotowanie produktów żywnościowych w gospodarstwie, ekologiczne metody produkcji roślinnej i zwierzęcej, ekologiczna żywność w gospodarstwie agroturystycznym, produkty tradycyjne i regionalne, uprawa ziół i ziołolecznictwo.

- **Zespolowe formy działania:** funkcjonowanie lokalnych organizacji rozwoju turystyki, związki, stowarzyszenia – przykłady z Austrii, znaczenie i rola lokalnych organizacji agroturystycznych - przykłady z Niemiec.

- **Biznesplan w gospodarstwie agroturystycznym:** analiza SWOT, tworzenie planu marketingowego, opracowanie planu finansowego, przykłady wypełniania wniosków aplikacyjnych o środki finansowe UE w ramach różnych działań PROW i SPO-Rol.

Trudności w realizacji projektu oraz podjęte przeciwdziałania ze strony wykonawcy

Poniżej wyszczególniono trudności w realizacji projektu oraz sposoby ich przeciwdziałania.

- **Problemy organizacyjne wynikające ze skróconego okresu realizacji projektu** → opracowano nową strategię realizacji projektu w ciągu 4 miesięcy, zamiast starej strategii zaplanowanej na 14 miesięcy.

- **Niewystarczające zainteresowanie rolników szkoleniami** → promocja szkoleń w lokalnej prasie i rozesłanie ulotek informacyjnych o szkoleniach bezpośrednio do 3 000 właścicieli gospodarstw agroturystycznych, zamieszczenie na stronach internetowych MRiRW, ODR i Izb Rolniczych materiałów informacyjnych oraz zaakcentowanie w programach kursów informacji o źródłach finansowania różnych przedsięwzięć turystycznych i okołoturystycznych – a w szczególności wybranych działań z PROW oraz SPO-Rol. ważnych dla rozwoju samego gospodarstwa rolniczego, jak i działalności agroturystycznej.

- **Problemy w spełnieniu oczekiwań uczestników szkoleń** → zróżnicowanie materiałów szkoleniowych w zależności od poziomu kursu, dostosowanie sposobu przekazywania wiedzy przez wykładowców do poziomu i percepcji uczestników szkoleń, zastosowanie aktywnych metod nauczania (metoda par dyskusyjnych, burza mózgów, analiza SWOT, analiza sytuacyjna – studium przypadków). Warsztaty i zajęcia studyjne stanowiły 50% czasu szkoleń, przez co możliwa była wzajemna wymiana doświadczeń. Dla najlepszych zorganizowano zagraniczny wyjazd studyjny.

- **Problemy logistyczne, m.in. konkurencja innych kursów szkoleniowych o tej samej tematyce** → każdy polski członek konsorcjum odpowiadał za organizację szkoleń w wyznaczonych województwach oraz każdy kurs oparty był o bazę logistyczną i merytoryczną właściwego dla województwa ODR. Kursy lokalizowane były w pensjonatach, hotelach i gospodarstwach agroturystycznych. Do projektu zaangażowano dużą liczbę personelu wspierającego, współpracującego bezpośrednio z kierownictwem Projektu.

- **Nieprzewidziane wypadki losowe** → wykonawcy prowadzili stały monitoring realizowanych szkoleń, duża liczba ekspertów-wykładowców umożliwiła wyznaczanie zastępstwa w przypadku choroby lub innych zdarzeń losowych, liczbę uczestników szkoleń, w razie rezygnacji w ostatniej chwili uzupełniano z listy rezerwowej (20%) spośród tych zgłoszonych kandydatów, którzy spełniali kryteria kwalifikacyjne.

Uzyskane efekty ilościowe i jakościowe

W wyniku realizacji projektu przeprowadzono zgodnie z planem łącznie 34 szkolenia, w ramach których przeszkolono 768 osób, a w szczególności:

- 284 rolników zamierzających rozpocząć działalność agroturystyczną, (planowano 275 osób) – na poziomie podstawowym,
- 303 rolników prowadzących gospodarstwa agroturystyczne, (planowano 300 osób) – na poziomie zaawansowanym,
- 181 właścicieli gospodarstw agroturystycznych w gminach uzdrowiskowych, (planowano 170 osób) – na poziomie specjalistycznym.

Ponadto zorganizowano zagraniczny wyjazd studyjny do Bawarii, w którym uczestniczyło 80 osób z poziomu zaawansowanego legitymujących się najlepszymi wynikami z testu sprawdzającego uzyskane wiadomości z odbytych szkoleń. Program wyjazdu studyjnego obejmował zwiedzanie: gospodarstw agroturystycznych świadczących różnorodne usługi towarzyszące, gospodarstw ekologicznych, gospodarstw pozyskujących energię odnawialną (biogaz, baterie słoneczne), gospodarstw prowadzących sprzedaż bezpośrednią własnych produktów oraz parków etnograficznych, muzeów itp.

Dla słuchaczy kursów przygotowano również materiały szkoleniowe w postaci: 21 broszur dla wszystkich poziomów szkoleń oraz zeszyty do ćwiczeń i warsztatów. Każdy z uczestników otrzymał certyfikat ukończenia szkolenia.

Uczestnicy kursu w trakcie odbywania zajęć aktywizujących (ćwiczeń i warsztatów) zgłosili i zaprezentowali różnorodne formy wzbogacające usługi agroturystyczne. Są one naszym zdaniem dostosowane do regionalnych warunków środowiska pozarolniczego, geograficznego i kulturalnego. Prowadzenie ich wymaga jednak większej współpracy właścicieli gospodarstw agroturystycznych. Są wśród nich także takie formy usług dodatkowych, które mogą być przydatne i cenione wśród kuracjuszy uzdrowisk, mieszkających w gospodarstwach

agroturystycznych położonych w bliższym i nieco dalszym sąsiedztwie, a nie w hotelach sanatoryjnych.

Poniżej zaprezentowano wykaz usług dodatkowych, rozszerzających podstawową ofertę usługową gospodarstw agroturystycznych, zgłoszonych przez uczestników szkoleń. Są to: nauka jazdy konnej, pieczenie chleba wg regionalnej receptury, ubijanie masła, pieczenie ziemniaków na ognisku, pokaz otwierania uli i pozyskiwania świeżego miodu (w połączeniu z degustacją), wyrób świec ozdobnych z wosku pszczelego, nauka wykonywania serwetek (w regionalnej technice), nauka łowienia ryb w połączeniu z ich grillowaniem lub wędzeniem, nauka zbierania grzybów ze szczególnym uwzględnieniem ich prawidłowego rozpoznawania, nauka wytwarzania przetworów z owoców i warzyw wg regionalnych receptur, wędrowki po lesie w połączeniu z lekcją florystyki, wędrowki przyrodoznawcze połączone z obserwacją i rozpoznawaniem ptaków, zwierząt płowych itp., pokaz i nauka wyplatania koszyków i ozdób z wikliny i korzeni, pokaz i nauka tańca oraz przyśpiewek ludowych, pieczenie (i poznawanie całego procesu przygotowania) prosiaka lub barana na ognisku, pokaz produkcji i degustacja nalewek, pokaz w połączeniu z degustacją produkcji wina z owoców, „zielona siłownia” – ćwiczenia poprawiające kondycję na prostych przyrządach zlokalizowanych w „ogródku relaksu”, szkoła narciarska i wypożyczanie nart, szkoła snowboardu i wypożyczanie desek, jazda na nartach za koniem, poranne zbiorowe bieganie i gimnastyka (wraz z instruktorem), kiszenie i ubijanie kapusty, wyrób domowy serów krowich, kozich i owczych, „drzewo terapia”, zdobywanie okolicy na rowerach (wycieczki rowerowe), nauka wspinaczki skałkowej, szkoła gotowania regionalnych potraw, szkoła pieczenia tradycyjnych ciast, nauka budowy prostych konstrukcji z drewna (altany), poszukiwanie (odkrywanie) talentów rzeźbiarskich, nauka malowania na szkle, desce, akwarelami itp., zwiedzanie tradycyjnych i ekologicznych gospodarstw rolniczych, wizyta na farmie dzików, jeleni, kóz, strusi itp. spotkania z miejscowymi twórcami ludowymi, nauka pływania (w jeziorze, stawie, rzece itp. lub kajakiem, łódką, żaglówką), szkoła medytacji, lekcje języka gwarowego, zbieranie i suszenie ziół, poznawanie nieba, obserwacje przez teleskop i fotografowanie gwiazd, wyrób oraz wypalanie naczyń i ozdób z gliny, nauka jazdy bryczką (linijką), nocne pilnowanie owiec (ochrona przed wilkami), korzystanie z piramidy energetyzującej, wyrób biżuterii z surowców lokalnych (muszle, kamienie), mielenie zboża w żarnach oraz wyrób makaronu i chleba, koszenie sierpem i młócenie zbóż cepami, obrządek zwierząt w gospodarstwie w połączeniu z ręcznym dojeniem krów oraz organizacja, w ramach stowarzyszeń agroturystycznych, wszelkiego rodzaju jarmarków, wystaw, giełd, pokazów, obchodów (np. jarmarki ekologiczne, promocja żywności wysokiej jakości,

wystawa prac artystów i twórców ludowych, konkurs kosiarzy, święto pieczonej świnii „Pecenica”, krzesanie ognia z kamieni polnych itp.)⁷.

Powyższy mini-katalog usług towarzyszących nie obejmuje całej gamy innych usług, jaka zapewne jest już oferowana przez poszczególne gospodarstwa agroturystyczne na obszarze całego kraju. Należy traktować go jako otwarty, a jego uzupełnienie zależeć będzie od pomysłowości samych gospodarzy, jak też i w dużym stopniu od gości, którym sprawi przyjemność nauczenie swoich gospodarzy „czegoś nowego”.

Szkolenia na poziomie podstawowym zgromadziły uczestników prowadzących działalność agroturystyczną na bardzo małą skalę (wynajmujących 1-3 pokoje) lub (i) takich, które wynajmowały pokój incydentalnie lecz zauważyły szansę dla swojego gospodarstwa domowego w tego typu usługach. Wśród uczestników były także osoby, które dotychczas nie prowadziły działalności agroturystycznej, lecz były zdecydowane i mocno umotywowane do podjęcia tego nowego dla nich zajęcia. Z uwagi na fakt, że usługi agroturystyczne podejmowane były jako nowa forma działalności, a ich podjęcie nie było wcześniej poprzedzone żadnymi szkoleniami, zainteresowanie uczestników ofertą szkoleniową było bardzo duże.

Kursanci wykazywali zwykle brak elementarnej wiedzy prawnej i ekonomicznej, dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej. Posiadana przez nich baza noclegowa nie była skategoryzowana, nie posiadali oni żadnych własnych folderów. Zajęcia poseminaryjne, konsultacje i rozmowy z uczestnikami kursów wykazały również całkowity brak rozeznania i wiedzy o strukturach instytucjonalnych agroturystyki, w tym o potrzebie i zasadności samoorganizowania się usługodawców. Grupa ta bardzo ceniła sobie zajęcia praktyczne, gdyż były to zwykle ich pierwsze kroki w samodzielnym rozwiązywaniu stawianych przed nimi zadań ze sfery zarządzania, ekonomiki, czy też nowych form komunikowania się z potencjalnymi klientami.

Najwięcej wypowiedzi i to zwykle bardzo pozytywnych, odnosi się do wyjazdu studyjnego do gospodarstw agroturystycznych. Ubolewano, że był to zaledwie jeden jednodniowy wyjazd, obejmujący przeważnie tylko dwa gospodarstwa. Wyjazd ten, jak stwierdzili uczestnicy, „*otworzył im oczy i pokazał jak to robią profesjonaliści*” - wizytacja kierowana była bowiem do gospodarstw agroturystycznych, regionalnie najlepszych. Twierdzono, że wyjazd taki „*powinien być organizowany po każdym rodzaju szkolenia*”. Powinien być także jeden wyjazd zagraniczny dla wszystkich uczestników szkoleń, szczególnie, gdy usługi dotyczą lub dotyczyć będą także gości zagranicznych, co wynika z bliskości granicy (np. niemieckiej, czeskiej, słowackiej itp.). Uczestnicy szkoleń uznali także, że zajęcia z wykorzystaniem komputerów w zakresie korzystania ze stron www,

⁷ W. Musiał, J. Kania, L. Leśniak (red.): op.cit.

konstruowania biznesplanów, wypełniania wniosków o środki UE, przygotowania folderu, informacji, wizytówek itp. były celowe i bardzo potrzebne.

Szkolenia na poziomie zaawansowanym skupiły uczestników prowadzących usługi agroturystyczne, w tym około 80% kobiet, z reguły młodych (średnia wieku ok. 30 lat) z wykształceniem najczęściej średnim, ale także i wyższym. Ponad połowa uczestników należała do lokalnych stowarzyszeń agroturystycznych. Grupa ta posiadała na ogół skategoryzowaną i rozbudowaną bazę noclegową (4-5 pokoi) lub domki turystyczne. Świadczą oni usługi typu BB (nocleg ze śniadaniem) lub usługi z całodziennym wyżywieniem. Około 50% uczestników deklarowało umiejętność korzystania z internetu. Część z nich posiada własne strony www, a katalogi z ich ofertami umieszczane są w gminnych, regionalnych, a nawet ogólnopolskich katalogach agroturystycznych i turystycznych.

Uczestnicy bardzo cenili sobie fakt, że zostali zaproszeni na szkolenie, że mają szansę wzajemnego poznania, dyskusji, spotkania wielu interesujących i często zmieniających się wykładowców. Doceniali także różnorodne i wszechstronne przekazane im materiały szkoleniowe. Bardzo cenili sobie wyjazd studyjny w trakcie którego weryfikowali swą bazę materialną, ofertę usługową, czy też podejście do gości.

W dyskusjach podkreślono konieczność wydłużenia sezonu świadczonych usług, gdyż zmieniłoby to i poprawiło całą ekonomikę gospodarstwa i agroturystyki. Jest to związane, co podkreślali uczestnicy kursów, z rozszerzeniem oferty programowej, którą należy wiązać także ze współpracą pomiędzy gospodarstwami świadczącymi usługi i dążeniem do tworzenia bazy noclegowej mieszczącej 30-40 gości (autokar) z myślą o wycieczkach szkolnych.

Wykładowcy zwracali uwagę na ogólnie słabe dotychczasowe przygotowanie marketingowe słuchaczy, problemy terminologiczne, a nade wszystko problemy z prawidłowym określeniem oferty marketingowej i wyznaczeniem grupy docelowej. Zwracano też uwagę na potrzebę prowadzenia ćwiczeń z wykorzystaniem komputera, w tym w zakresie podwyższania umiejętności profesjonalnego korzystania ze stron www oraz budowy własnej strony internetowej.

Pomimo dużej akcji informacyjnej, jaką przeprowadzono w Polsce po integracji z UE, dotyczącej oferty pomocy dla wsi i rolnictwa zawartej we Wspólnej Polityce Rolnej i polityce strukturalnej, uczestnicy szkoleń po pierwsze: wykazywali się nieznajomością problematyki w odniesieniu do konkretnych, przydatnych dla nich ofert pomocowych, a po drugie: przejawiali bardzo duże zainteresowanie działaniami, dotyczącymi gospodarstw rolniczych oraz rozwoju turystyki i agroturystyki, zawartymi we wszystkich sektorowych programach operacyjnych oraz PROW. Zwrócili uwagę na potrzebę zdobycia umiejętności pisania aplikacji o środki pomocowe i – co jest związane z tym problemem – zdobycie umiejętności komputerowego sporządzania biznesplanu (dla nowych

przedsięwzięć). Za celowe uznano wprowadzanie większej ilości ćwiczeń, które kształtują umiejętności wypełniania różnorodnych dokumentów oraz wykonywania wymaganych obliczeń i kalkulacji dla potrzeb własnych lub (i) instytucji okołorolniczych.

Zwrócono uwagę na potrzebę kształcenia w zakresie socjologii wsi (lepsze poznawanie środowiska i jego obiektywna ocena), a nade wszystko psychologii społecznej, która jest bardzo pomocna w pracy z często zmieniającymi się, różnorodnymi gośćmi. Uczestnicy twierdzili m.in. „*że prowadząc od lat swoje gospodarstwo agroturystyczne popadali w monotonię, rutynę i nie dostrzegali potrzeby ciągłego uczenia się*”. Kursy pozwoliły im poznać nowe formy organizacji aktywnego wypoczynku oraz m.in. kształtować nowy, atrakcyjny wizerunek swojego gospodarstwa (i siebie).

Uczestnicy szkoleń specjalistycznych w dużym stopniu zgłaszali podobne uwagi i postulaty odnośnie organizacji samego procesu doskonalenia, programu czy też kwestii szerszych, dotyczących kontaktów instytucjonalnych i polityki rolnej. Chwalili oni szerokie spectrum problematyki objętej kursem, a także możliwości korzystania z opinii i doświadczeń współuczestników. Zwrócili uwagę na potrzebę przyswajania konkretnej wiedzy prawniczej i ekonomicznej związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w połączeniu z działalnością agroturystyczną. Wynika to zarówno z potrzeb, jakie stwarza aplikowanie o pomoc w ramach funduszy UE, jak też i ze względu na skuteczność kontaktów z różnorodnymi instytucjami.

W tym bloku szkoleniowym zasygnalizowano potrzebę współpracy gospodarstw agroturystycznych i zasadność tworzenia większej (liczebnie) oferty dla usługobiorców. Z drugiej strony potrzebne jest wykreowanie przez gospodarstwo instytucji lub (i) zmianę nastawienia do dotychczas funkcjonującego stowarzyszenia, aby było ono skutecznym, odpowiedzialnym i kreatywnym pośrednikiem pomiędzy gospodarstwem agroturystycznym i uzdrowiskiem oraz usługobiorcą.

Podczas wizyt w uzdrowiskach uczestnicy kursów zapoznali się z ofertą konkretnych uzdrowisk (zlokalizowanych w pobliżu ich gospodarstw), z rodzajami wykonywanych tam zabiegów, które będą mogli polecać swoim gościom, w tym także z obowiązującymi w uzdrowisku cenami usług.

Stwierdzono, że istnieją realne przesłanki, aby stowarzyszenia agroturystyczne w ich imieniu (i interesie) mogły negocjować z uzdrowiskiem ceny usług dla gości gospodarstw agroturystycznych. Podkreślano fakt, że jakkolwiek obłożenie łóżek w uzdrowiskach w sezonie wakacyjnym i świątecznym wynosi zwykle 100%, to zazwyczaj są jeszcze wolne miejsca zabiegowe. Dlatego współpraca pomiędzy uzdrowiskami i gospodarstwami agroturystycznymi jest celowa i może przynieść korzyści obu stronom. Wysoko oceniono zajęcia warsztatowe, podczas których wypracowano dużo dobrych pomysłów, dotyczących rozszerzenia oferty agroturystycznej. Uczestnicy kursu stwierdzili, że

„otworzyły im się oczy na nowe możliwości zarobkowania, które wynikają z sąsiedztwa (bliskości) i dostępności uzdrowiska”. Inni twierdzili, że „mieszkam tu od zawsze i nie korzystałam z uzdrowiska i tak naprawdę nigdy nie widziałam, jak wyglądają świadczone przez nich usługi zdrowotne” oraz „zadziwiła mnie otwartość kierownictwa uzdrowiska, ich biznesowe nastawienie i gotowość do współpracy”.

Podsumowanie

- 1) W analizowanym projekcie edukacyjnym osiągnięto, a nawet przekroczono wszystkie zakładane wskaźniki twarde i zrealizowano go w bardzo krótkim okresie czasu. Było to możliwe dzięki dobremu zaplanowaniu projektu nastawionemu na cele do osiągnięcia, a nie na działania, dostosowaniu treści merytorycznych projektu do zróżnicowanych potrzeb odbiorców, czego wyrazem były trzy poziomy szkoleń oraz rozeznanie zagrożeń i podjętych przez zespół projektowy przeciwdziałań.
- 2) Do czynnika sukcesu w realizacji projektu należy również zaliczyć zaangażowanie do projektu wybitnych ekspertów-wykładowców z wielu ośrodków akademickich w Polsce i z zagranicy, specjalistów z 15 ośrodków doradztwa rolniczego oraz prowadzenie zajęć z wykorzystaniem aktywnych metod nauczania oraz zorganizowaniem krajowych i zagranicznych wizyt studyjnych.
- 3) Wykorzystując zdobyte doświadczenia z realizacji badanego projektu należałoby przy planowaniu podobnych przedsięwzięć zwrócić szczególną uwagę na pełną analizę sytuacji, opracowanie strategii działania, zdefiniowanie celów, określenie wskaźników twardych i miękkich projektu, dobór zespołu projektowego oraz podporządkowanie projektu ramom budżetowym.

Literatura

- Gurgul E.: Agroturystyka jako element rozwoju i promocji regionu. Sekcja Wydawnictwa Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2005.
- Kania J.: Rozwój małej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem agroturystyki. „Wieś i Doradztwo” 2003 nr 1 (33).
- Legutko S., Leśniak L.: Dorobek i doświadczenia państw członkowskich UE jako inspiracja w kształtowaniu polskiego modelu funkcjonowania turystyki wiejskiej. „Wieś i Doradztwo” 2003 nr 1 (33).
- Majewski J., Lane B.: Turystyka wiejska i rozwój lokalny. Fundacja Fundusz Współpracy, Program Agrolinia, Warszawa – Poznań 2000.
- Musiał W, Kania J., Leśniak L. (red.): Agroturystyka i usługi towarzyszące. MSDR, Kraków 2005.

Sikorska-Wolak I.: Tourism as a chance for rural development. Electronic Journal of Polish Agricultural Universities 2006 Vol. 9, Issue 4, Topic: Economics; www.ejpau.media.pl.
Sznajder M., Przezbińska L.: Agroturystyka. PWE, Warszawa 2006.

Streszczenie

W pracy dokonano analizy i oceny efektów realizacji projektu edukacyjnego nt. Agroturystyka i usługi towarzyszące. Głównym celem projektu było doskonalenie wiedzy i umiejętności osób posiadających gospodarstwa agroturystyczne lub zamierzających podjąć się tej działalności przedsiębiorczej. Szkolenia prowadzone były na trzech różnych poziomach, to jest na poziomie podstawowym, zaawansowanym oraz specjalistycznym. Efektem projektu było przeprowadzenie łącznie 34 szkoleń, przeszkolenie 768 osób i uzyskanie przez nich certyfikatów ukończenia kursu. Dla 80 osób, które ukończyły szkolenie na poziomie zaawansowanym i uzyskały najlepsze wyniki na teście końcowym zorganizowano 5-dniowy wyjazd studyjny do 10 gospodarstw agroturystycznych w Bawarii. Zidentyfikowano również ponad 50 różnego rodzaju usług towarzyszących agroturystyce, podnoszących atrakcyjność pobytu w gospodarstwie. Kursy szkoleniowe, zdaniem ich uczestników, pozwoliły poznać nowe formy organizacji aktywnego wypoczynku oraz m.in. kształtować nowy, atrakcyjny wizerunek swoich gospodarstw.

Summary

The paper analyzes the effects of the educational project on the "Farm tourism and the associated services". The main objective of the project was to improve knowledge and skills of persons who run agro-tourism farms or intending to undertake the entrepreneurial activity. Trainings were conducted at three different levels, it is a basic level, advanced and a specialist. The result of the project was to conduct a total of 34 training courses, training 768 people and obtain their certificates of completion. For the 80 people who completed training at an advanced level and obtained the best results on the final examination held 5-days study visits to 10 farms in Bavaria. Also identified over 50 different types of associated services, agro-tourism, enhance the attractiveness of staying on the farm. Training courses according to their participants, allowed to find new forms of organization of leisure facilities and, inter alia, to shape a new and attractive image of their holdings.