

**Finanse.
Polityka
publiczna**

Finanse. Polityka publiczna

redakcja naukowa
Krystyna Poznańska
Kamil M. Kraj



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja jest rezultatem projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działanie 8.2. „Transfer wiedzy”, Poddziałanie 8.2.1. „Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw”.

Recenzenci

Hanna Godlewska-Majkowska
Barbara Bojewska
Anna Mokrysz-Olszyńska
Urszula Ornatowicz
Agnieszka Alińska
Bogusław Pytlik

Redaktor

Magdalena Rokicka

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-8030-009-5

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
tel. +48 22 564 94 77, 22 564 95 46
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

Monika Trypuz

Zdjęcie na okładce

©iStockphoto.com/Zelfit

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.
tel. +48 42 639 52 92
e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 113/VIII/15

SPIS TREŚCI

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Krystyna Poznańska, Kamil M. Kraj</i> Wprowadzenie | 7 |
| <i>Piotr Brudnicki*</i> Fundusze unijne w rozwoju regionalnym Polski – priorytety, działania i zmiany | 11 |
| <i>Adrian Fester*</i> Znaczenie <i>venture capital</i> w finansowaniu innowacyjnych przedsiębiorstw | 31 |
| <i>Kamil Goral*</i> Prawne uwarunkowania emisji obligacji przychodowych a potencjalne szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego jako emitentów | 47 |
| <i>Paulina Malesa*</i> Portal społecznościowy Facebook jako kanał przepływu informacji wśród studentów szkół wyższych w województwie śląskim | 61 |
| <i>Katarzyna Obłąkowska-Kubiak*</i> Udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu lokalnej polityki ochrony zabytków | 83 |
| <i>Izabela Rudzka*</i> Rewitalizacja małych i średnich miast Mazowsza w latach 2007–2013. Dylematy i wyzwania | 111 |
| <i>Borys Stelmaszczuk*</i> Rola prezydenta w moderowaniu dyskursu publicznego na podstawie rozmów o przyszłości Republiki Słowenii, zainicjowanych przez prezydenta Janeza Drnovška | 127 |

* Autorzy są stypendystami projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza”, realizowanego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie na stacjonarnych i niestacjonarnych studiach doktorskich, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

WPROWADZENIE

Niniejsza publikacja jest zbiorową monografią zawierającą opracowania doktorantów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, stypendystów projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza”. Projekt realizowany od marca 2012 r. do listopada 2015 r. był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII „Regionalne kadry gospodarki”, Działanie 8.2. „Transfer wiedzy”, Poddziałanie 8.2.1. „Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw”.

Głównym celem projektu było zwiększenie efektywności pracy naukowo-badawczej i podwyższenie kwalifikacji do pracy dydaktycznej doktorantów. W okresie jego realizacji wsparcie uzyskało 29 osób, które jako stypendystki i stypendyści projektu wykazały się postępowaniem na następujących polach aktywności:

- przygotowanie rozprawy doktorskiej,
- uczestnictwo w konferencjach naukowych, seminariach oraz warsztatach naukowych, zarówno w kraju, jak i za granicą,
- uczestnictwo w projektach badawczych – realizowanych lub współorganizowanych przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie,
- prezentacja opracowań naukowych w czasopismach krajowych i zagranicznych,
- prowadzenie zajęć dydaktycznych na studiach licencjackich i magisterskich.

Jednym z efektów realizacji projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza” jest niniejsza monografia, w której zaprezentowano prace naukowo-badawcze stypendystek i stypendystów projektu. Poszczególne opracowania dotyczą zagadnień z zakresu finansów i polityki publicznej. Mają one charakter aplikacyjny bądź przyczyniają się do wzbogacenia dorobku naukowego z danej dyscypliny naukowej.

W pierwszym z prezentowanych opracowań omówiono założenia i priorytety polityki rozwoju regionalnego w Polsce po 2004 r. Szczególną uwagę zwrócono na priorytety pomocy unijnej i zasady programowania i rozliczania środków nakierowanych na rozwój regionalny w latach 2007–2013. W końcowej części opracowania scharakteryzowano efekty dotychczasowej polityki unijnej i wskazano priorytetowe kierunki wsparcia w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020.

Tekst autorstwa Adriana Festera dotyczy funduszy *venture capital*. Autor wyodrębnił podstawowe różnice pomiędzy *venture capital* a *private equity*, wskazał na występowanie luki kapitałowej, której istnienie jest jedną z głównych barier wdrażania innowacji w Polsce. Zasadnicza część opracowania jest poświęcona znaczeniu *venture capital*

w finansowaniu działalności innowacyjnych przedsiębiorstw. Autor wskazał, jakie cechy powinien mieć projekt, aby mógł być sfinansowany przez fundusz. Podkreślił też, że wykorzystanie funduszy może pozytywnie wpłynąć zarówno na tempo wprowadzania nowych produktów i usług na rynek, jak i na profesjonalizację działań i efektywność ekonomiczną przedsiębiorstw.

Tekst autorstwa Kamila Gorała dotyczy prawnych uwarunkowań emisji obligacji przychodowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Autor omówił specyfikę tego typu instrumentów na tle obligacji ogólnych, a następnie wskazał na konieczność analizy sytuacji na rynku finansowym przed podjęciem decyzji o ich emisji. W końcowej części opracowania omówił szanse i zagrożenia związane z emisją obligacji przychodowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, iż w zestawieniu dominują szanse, instrument ten może być przydatnym narzędziem finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

W kolejnym rozdziale zaprezentowano wyniki badań nad wykorzystaniem przez studentów portalu społecznościowego Facebook jako kanału przepływu informacji. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano wiele interesujących wniosków. Między innymi z badań wynika, iż Facebook stanowi popularną platformę wymiany informacji między studentami, ale ustępuje kontaktom mailowym. Ponadto stosunkowo rzadko jest on wykorzystywany jako narzędzie komunikacji student – wykładowca.

Przedmiotem opracowania Katarzyny Obłąkowskiej-Kubiak jest charakterystyka udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu lokalnej polityki ochrony zabytków. Autorka przedstawiła definicję zabytku, ochrony zabytków i podstawy prawne lokalnej polityki w tym zakresie, jak też wymiary oddziaływania dziedzictwa kulturowego na człowieka, społeczeństwo, gospodarkę i rozwój. Analiza wpływu społeczeństwa obywatelskiego na politykę ochrony zabytków została zaprezentowana na przykładzie gminy Zalesie Dolne, w której w ostatnim okresie podmioty lokalne miały ogromny wpływ na kształtowanie lokalnej polityki zabytku.

W przedostatnim rozdziale skoncentrowano się na problematyce rewitalizacji małych i średnich miast na Mazowszu. W celu zapewnienia przejrzystości wyводу rozważania rozpoczęto od kwestii definicyjnych rewitalizacji. Następnie odniesiono się do prawnych aspektów rewitalizacji miast i jej roli w strategiach rozwoju miast. Biorąc pod uwagę różnice w poziomie rozwoju pomiędzy metropolią warszawską a pozostałymi obszarami województwa, przeanalizowano również wyzwania w zakresie rewitalizacji małych i średnich miast.

W teksie kończącym niniejszą monografię omówiono rolę instytucji prezydenta w Słowenii w wyznaczaniu agendy publicznej. Skoncentrowano się na doświadczeniu jednego z czterech dotychczasowych prezydentów tego kraju, Janeza Drnovska, który sprawował ten urząd w latach 2001–2006. Najpierw scharakteryzowano początki kształtowania się niepodległego państwa słoweńskiego i proces transformacji gospodarki,

a następnie pozycję konstytucyjno-prawną Prezydenta Republiki Słowenii. Zasadniczą uwagę poświęcono inicjatywom podejmowanym przez Prezydenta Janeza Drnovsa w zakresie formułowania agendy publicznej. W okresie sprawowania urzędu zainicjował on kilka debat na tematy ważne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa słoweńskiego.

Rozważania podjęte przez Autorów poszczególnych opracowań zawierają wyniki ich prac naukowo-badawczych prowadzonych na potrzeby prac doktorskich. Dlatego lekturę niniejszej publikacji polecamy zarówno naukowcom zajmującym się problematyką prezentowaną w poszczególnych tekstach, jak i praktykom gospodarczym.

Krystyna Poznańska

kierownik projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza”

Kamil M. Kraj

sekretarz projektu „Stypendia – dla nauki, dla rozwoju, dla Mazowsza”

FUNDUSZE UNIJNE W ROZWOJU REGIONALNYM POLSKI – PRIORYTETY, DZIAŁANIA I ZMIANY

STRESZCZENIE

Włączenie Polski do struktur Unii Europejskiej (UE) wzbudziło szczególne zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego (JST). Wprowadzenie zrównoważonego rozwoju i wyrównanie poziomu życia społecznego było dużym wyzwaniem zarówno dla Wspólnoty, jak i władz samorządowych. Dzięki licznym programom wsparcia pomocowego priorytetem w początkowej fazie członkostwa, tj. latach 2004–2006, stało się wprowadzenie odpowiednio dobranych działań. Pierwszy pełny okres programowania unijnego przypadający na lata 2007–2013 dał szansę wielu samorządom na udział w realizacji licznych projektów. Skutkowało to zwiększoną aktywnością inwestycyjną i społeczną, której celem było doganianie państw starej Unii. Bez wątplenia po ponad dekadzie korzystania z środków pomocowych Polska zmieniła sposób działania w wielu obszarach. Po ponad dziesięciu latach warto przyjrzeć się założeniom, które miały zostać zrealizowane, i zastanowić się, jak dzięki środkom unijnym zmieniły się poszczególne regiony kraju i ludzie.

Kolejny okres programowania, lata 2014–2020, ze względu na zdobyte już doświadczenie w aplikowaniu, pozyskiwaniu i rozliczaniu środków może okazać się najbardziej efektywnym okresem inwestycyjnym przy wykorzystaniu środków z UE. W związku z powyższym działaniem koniecznym i niezmiernie interesującym jest zgłębienie wiedzy w zakresie możliwości pozyskiwania i efektywnego wykorzystania środków unijnych przez JST w tym okresie na podstawie wcześniejszych doświadczeń i przemian społeczno-gospodarczych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, jednostki samorządu terytorialnego, rozwój regionalny, pozyskiwanie środków unijnych, wzrost gospodarczy

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało włączenie się jej w realizację polityki, której naczelnym celem stało się dążenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru UE. Służące temu działania mają na celu zmniejszenie dysproporcji rozwoju jej regionów, a tym samym wzmocnienie spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej¹. Wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności to dla Polski szansa na przyspieszenie rozwoju i osiągnięcie konwergencji z innymi krajami i regionami Unii Europejskiej. Dotychczasowe działania skupiały się na wyrównywaniu dysproporcji w krajach o słabszym potencjale gospodarczym. W nowym budżecie UE priorytetem dla Polski w dalszym ciągu będzie wspieranie dobrobytu ekonomicznego, tak aby w 2020 r. dochód na jednego mieszkańca osiągnął 74–79% unijnej średniej². Kolejna perspektywa finansowa nie może jednak ograniczyć się jedynie do kontynuacji dotychczasowych działań w obszarze polityki rozwoju. Istotą wsparcia unijnego jest skierowanie środków i działań do najbardziej priorytetowych, ale i perspektywicznych obszarów. Celem niniejszego opracowania jest zatem skondensowanie wiedzy odnośnie do środków unijnych nakierowanych na rozwój regionalny oraz ukazanie zmian, jakie zachodziły w zasadach rozdysponowywania i rozliczania środków przez JST.

1. Geneza, cele i priorytety polityki rozwoju lokalnego w Polsce po 2004 r.

Reforma administracyjno-terytorialna wprowadzona 1 stycznia 1999 r. określiła dokładnie podział zadań publicznych na poziomie województw i powiatów. Celem reformy rządowo-samorządowej było przygotowanie województwa do realizacji polityki regionalnej w kontekście zbliżającej się akcesji unijnej³. Samorząd wojewódzki ustawowo zobowiązano do sformułowania strategii zrównoważonego i wszechstronnego rozwoju województwa i prowadzenia polityki regionalnej w ramach pełnego członkostwa w UE.

Program wsparcia przygotowywany w latach 2001–2003 stał się ostatecznie podstawą dla pierwszych kontraktów JST po przystąpieniu do UE w 2004 r. Przewidywał

¹ *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 162.

² *Biuletyn Informacyjny*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, nr 1(90), styczeń 2013, s. 2.

³ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008, s. 91.

realizację strategicznego celu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) w latach 2000–2006⁴ i jej wszystkich priorytetów, określając jednocześnie zasięg terytorialny tych działań i zgodnie z zasadą koncentracji wskazując kryteria wyróżniania problemowych obszarów polityki regionalnej. Na tej podstawie założono, że obszary wyznaczone przez UE będą ujęte w układzie, który odpowiada unijnej klasyfikacji jednostek terytorialnych NUTS⁵. Ujednolicając zapisy Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa w UE, w Polsce układ ten objął pięć poziomów.

- Poziom 1 (NUTS1) – (6 jednostek) odpowiada makroregionom.
- Poziom 2 (NUTS2) – (16 jednostek) odpowiada województwu.
- Poziom 3 (NUTS3) – (45 jednostek) odpowiada podregionom niewystępującym w strukturze podziału terytorialnego Polski, a utworzonym specjalnie dla potrzeb NUTS.
- Poziom 4 (NUTS4) – (65 + 314 = 379 jednostek) odpowiada miastom na prawach powiatu i powiatom.
- Poziom 5 (NUTS5) – (2478 jednostek) odpowiada gminom i gminom miejskim będącym miastami na prawach powiatu.

W Polsce ze względu na decentralizację zadań na rzecz JST największe znaczenie mają poziom NUTS2 i NUTS3 wspierane polityką regionalną. Obszary wsparcia wyznaczono na podstawie województw i założono, że to one będą podstawowym oddziaływaniem polityki regionalnej ze strony UE.

Kierunki i priorytety, a także źródła finansowania regionalnej polityki Polski na lata 2004–2006 zostały sprecyzowane w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który stał się w tym okresie najważniejszym instrumentem polskiej polityki regionalnej. Priorytety ZPORR odpowiadały celom NSSR na lata 2000–2006. Program wdrażano zgodnie z zasadami dotyczącymi zarządzania środkami Funduszy Strukturalnych 2000–2006 oraz polskimi uregulowaniami w zakresie pomocy publicznej i podziału kompetencji dotyczących realizacji polityki regionalnej między samorządowe władze danego województwa a rząd⁶.

Cel strategiczny ZPORR nawiązywał do głównego celu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2000–2006. Było nim stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki

⁴ Celem strategicznym jest „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską”. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego – MP nr 43, 2000, poz. 851, s. 1428.

⁵ Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, NUTS (fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) – standard geokodowania rozwinięty w Unii Europejskiej na potrzeby identyfikowania statystycznych jednostek terytorialnych.

⁶ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego...*, op.cit., s. 139.

sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności terytorialnej, społecznej i ekonomicznej oraz integracji z UE⁷.

Programy w ZPORR opierały się nie tylko na odpowiednich priorytetach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR), lecz także na kryteriach wynikających z dwóch filarów strategii podstaw wsparcia Wspólnoty:

- zrównoważonego i wysokiego rozwoju,
- wzrostu zatrudnienia.

Pozwalało to zachować pełną komplementarność działań prowadzonych w ramach krajowej polityki rozwoju regionalnego i polityki spójności gospodarczo-społecznej UE, które służyły bezpośrednio realizacji celów NSRR w latach 2000–2006⁸.

W ramach priorytetów wyróżniono działania, które zrealizowano poprzez konkretne projekty, wskazane w Uzupełnieniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (2004). Cztery odpowiednio podzielone priorytety i przypisane im działania dotyczyły następujących dziedzin.

Priorytet I: Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów. W ramach tego priorytetu ustalono działania niezbędne do jego realizacji, które dotyczyły następujących zagadnień:

- Działanie 1 – Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego, czyli poprawa w dostępie w zakresie komunikacji do dróg krajowych, transeuropejskich i modernizacja miejskich układów drogowych.
- Działanie 2 – Infrastruktura ochrony środowiska, czyli poprawa jakości środowiska w oparciu o ochronę wody, powietrza, odpowiednią gospodarkę odpadami i wspieranie projektów w zakresie pozyskiwania energii z alternatywnych źródeł itp.
- Działanie 3 – Regionalna infrastruktura społeczna – rozwój bazy szkolnictwa wyższego i ochrony zdrowia.
- Działanie 4 – Rozwój kultury i turystyki – rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej, która zapewni zwiększenie dostępności do atrakcji i miejsc turystycznych powiązanych z kulturowym dziedzictwem.
- Działanie 5 – Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego – rozwój infrastruktury informatycznej, która zapewni dostęp do internetu i innych form komunikacji, umożliwiającą realizację działań w zakresie e-edukacji, e-bezpieczeństwa, e-zdrowia, e-administracji.
- Działanie 6 – Rozwój transportu miejskiego w aglomeracjach – programów rozwoju komunikacji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie taboru i jego zakupu.

⁷ J. Heller, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Olsztyn 2003, s. 113.

⁸ ZPORK nawiązywał także do długofalowych dokumentów m.in. *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju; Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*.

Pierwszy z priorytetów należał zdecydowanie do najważniejszych, o czym świadczy podział środków przedstawiony w tabeli poniżej.

Tabela 1. Wsparcie priorytetów w latach 2004–2006

| | Kwota wsparcia (w mln EUR) | Odsetek wsparcia (w %) |
|---------------|----------------------------|------------------------|
| Priorytet I | 2512,3 | 59,40 |
| Priorytet II | 612,6 | 14,80 |
| Priorytet III | 1051,9 | 24,50 |
| Priorytet IV | 53,2 | 1,30 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Kolejny z priorytetów był już skierowany w stronę rozwoju społecznego. Skupił się on na kapitale ludzkim i jego umiejętnościach jako największym potencjale w rozwoju regionalnym. Odpowiedni dobór działań miał zapewnić wyrównywanie poziomów życia i wykształcenia w całej Polsce.

Priorytet II: Został stworzony na rzecz wzmocnienia rozwoju zasobów ludzkich w poszczególnych regionach Polski.

- Działanie 1 – Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie: dostosowanie kwalifikacji i wykształcenia ludności do potrzeb rynku pracy oraz poprawa mobilności ludzi w wieku produkcyjnym.
- Działanie 2 – Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne; zwiększenie dostępu uczniów z wiejskich obszarów i zagrożonych marginalizacją do kształcenia na poziomie średnim i wyższym poprzez odpowiednią pomoc stypendialną.
- Działanie 3 – Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa: zwiększenie nowo tworzonych miejsc pracy na obszarach wiejskich (poza rolnictwem), co może się przyczynić do przyspieszonej restrukturyzacji polskiego rolnictwa.
- Działanie 4 – Reorientacja zawodowa osób, które są zagrożone procesami restrukturyzacyjnymi, czyli umożliwienie osobom zagrożonym utratą pracy zmianę kwalifikacji i zawodu, co pozwoli im na otrzymanie zatrudnienia w nowych segmentach rynku pracy.
- Działanie 5 – Promocja przedsiębiorczości poprzez tworzenie warunków do podejmowania samodzielnej aktywności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy poza tradycyjnymi sektorami.
- Działanie 6 – Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy: wspieranie działań na rzecz współpracy między sektorem rozwojowo-badawczym a gospodarką w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na rynku regionalnym i lokalnym.

Trzeci z planów zakładał wyciągnięcie głęboko zaniedbanych obszarów o niskim stopniu rozwoju i doprowadzenie do zrównania szans z państwami starej Unii. Wiele z nich znajdowało się zwłaszcza we wschodniej części Polski.

Priorytet III: Rozwój lokalny skupił się głównie na problemach dotyczących rewitalizacji przestrzeni i szybkiego rozwoju obszarów wiejskich:

- Działanie 1 – Obszary wiejskie – rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, który stymuluje inicjatywę lokalną, inwestycje i zawodową mobilność.
- Działanie 2 – Obszary podlegające restrukturyzacji – rozwój infrastruktury technicznej i zapewnienie kompleksowego zagospodarowania inwestycyjnego na obszarach, na których istnieje wysokie bezrobocie, wysoki udział zatrudnionych w przemyśle, znaczący spadek zatrudnienia w przemyśle – kryteria przemysłowych obszarów problemowych polityki regionalnej 2004–2006⁹.
- Działanie 3 – Zdegradowane obszary miejskie, powojenne, przemysłowe – wsparcie dla rewitalizacji miejskich obszarów oraz rozwoju nowych funkcji powojennych i przemysłowych obszarów.
- Działanie 4. – Mikroprzedsiębiorstwa – wsparcie projektów, które dotyczą rozwoju i dalszego funkcjonowania nowych mikroprzedsiębiorstw, które działają nie dłużej niż 3 lata i zatrudniają nie więcej niż 9 pracowników.
- Działanie 5. – Lokalna infrastruktura społeczna – rozwój lokalnej infrastruktury zdrowotnej i edukacyjnej, szczególnie z uwzględnieniem zwalczania dysproporcji występujących w zakresie obszarów miejskich i wiejskich.

Zwłaszcza II i III priorytet przyczynił się do zniwelowania różnic występujących między państwami zachodu i poszczególnymi regionami Polski. Wszystko to jednak wymagało sporo wysiłku i nauki ze strony administracji publicznej. Realizowane wcześniej programy przedakcesyjne SAPARD¹⁰ nie były programami ze statusem pełnoprawnego członka. Konieczna była zatem oś priorytetowa z zakresu wsparcia technicznego.

Priorytet IV: Pomoc techniczna, mimo iż najmniejsza, była istotnym elementem wprowadzającym polską administrację w unijne normy i procedury.

- Działanie 1 – Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki limitowane – pomoc w organizacji procesu selekcji i oceny projektów, organizacji i obsługi podkomitetów i komitetu monitorującego itp.
- Działanie 2 – Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki Nielimitowane – pomoc przy podnoszeniu kwalifikacji pracowników instytucji zarządzającej,

⁹ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego...*, op.cit., s. 140.

¹⁰ *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – unijny program finansowego wspierania programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Powstał w 1999 r., w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we Wspólnej Polityce Rolnej.

urzędów wojewódzkich i marszałkowskich oraz innych instytucji wdrażających, a także uzupełnienie wyposażenia w sprzęt biurowy i komputerowy w tych placówkach itp.

- Działanie 3 – Działania promocyjne i informacyjne – pomoc w upowszechnianiu i przygotowaniu materiałów informacyjnych przy zastosowaniu tradycyjnych form przekazu i nowoczesnych technologii komputerowych.

Budżet ZPORR na lata 2004–2006 dla wszystkich priorytetów w 96,5% tworzyły środki unijne, a tylko 3,5% pochodziło ze środków prywatnych. W ramach wkładu Wspólnoty Europejskiej 85,2% środków przypadało na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, a tylko 14,8% na Europejski Fundusz Społeczny. Krajowy wkład publiczny w 31% tworzyły środki pochodzące z budżetu państwa, a 69% z budżetu jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Realizowanie projektów w ramach każdego z priorytetów pomogło zacząć nadganiać wieloletnie zaległości na wszystkich szczeblach administracyjnych. Projekty przygotowane dzięki unijnemu wsparciu wykazywały się dużą różnorodnością w ich wykonaniu. Bez wątpienia pierwsze dwa lata w strukturach UE stanowiły poligon doświadczalny, podczas którego w ramach ZPORR można było zaobserwować dynamikę w realizacji projektów. Aktywność ta z powodzeniem mogła zostać przeniesiona do następnego okresu programowania, w którym to Polska po raz pierwszy wzięła udział od samego początku. Ze względu na dłuższy czas trwania następnego okresu, nabytych już umiejętności, a przede wszystkim dużo większej puli pieniędzy było wiadomo, iż lata 2007–2013 będą jednymi z ważniejszych dla rozwoju Polski i jej regionów.

2. Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec Polski w latach 2007–2013

W kolejnym okresie programowania Polska przyjęła cel, jakim była Narodowa Strategia Spójności (NSS). Nowy dokument na lata 2007–2013 – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) stanowił podstawę do wdrożenia w Polsce unijnej polityki spójności, a jednocześnie określał działania i priorytety dla polskiej polityki regionalnej w latach 2007–2013. Stworzono go głównie na podstawie analizy sytuacji gospodarczo-społecznej Polski i perspektywy rozwoju w kolejnych latach¹².

¹¹ J. Szlachta, *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – szansa dla Polski*, s. 15, <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=874835667&page=attachement&aid=412&latch=0> (dostęp: 22.06.2015).

¹² Dz.U. UE L210 z 31 lipca 2006 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1070/2006–1084/2006.

Cel strategiczny był porównywalny ze sformułowanym celem NSRR i dotyczył tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na przedsiębiorczości i wiedzy, która zapewni wzrost zatrudnienia i wzrost poziomu spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej. Cel strategiczny miał zostać osiągnięty przez realizację sześciu celów szczegółowych, podporządkowanym Strategicznym Wytycznym Wspólnoty.

Tabela 2. Cele NSRO na lata 2007–2013

| NSRO (2007–2013) | Założenia |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cel I | Poprawa jakości funkcjonowania instytucji partnerstwa i budowa mechanizmów partnerstwa |
| Cel II | Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej |
| Cel III | Budowa i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski |
| Cel IV | Podniesienie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, szczególnie sektora wytwórczego i sektora usług. |
| Cel V | Wzrost konkurencyjności regionów Polski i przeciwdziałanie ich marginalizacji przestrzennej, społecznej i gospodarczej |
| Cel VI | Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich |

Źródło: opracowane na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

Cel strategiczny i cele horyzontalne potwierdziły kierunek reorientacji polskiej polityki regionalnej, która została ukierunkowana na rozwój endogeniczny, specjalizację działalności gospodarczej oraz wsparcie innowacyjności organizacyjnej i technologicznej, przy jednoczesnym podnoszeniu jakości kapitału społecznego i ludzkiego¹³.

Strukturę i wielkość wydatków na realizację NSRO w latach 2007–2013 określono na podstawie decyzji Rady Europejskiej (zgodnie z 2005 r.) i decyzji Komisji Europejskiej (z sierpnia 2006 r.). Łączny budżet Strategii na lata 2007–2013 wyniósł ok. 85,6 mld EUR. Budżet uwzględniał zasadę komplementarności i przedstawiała się następująco:

- środki na cele publiczne 79,2 mld EUR (92,5%),
- z zasobów wspólnotowych 67,3 mld EUR (85%),
- z zasobów krajowych, tj. budżetu państwa, budżetów JST 11,9 mld EUR (15%),
- środki prywatne 6,4 mld EUR (7,5%).

Zgodnie z zapisami legislacyjnymi pakietu dla perspektyw finansowych 2007–2013 i Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty wdrażanie Programów Operacyjnych (PO) nie wymagało już opracowania uzupełnień, które były niezbędne w latach 2004–2006.

¹³ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego...*, op.cit., s. 197.

Nowością w latach 2007–2013 był wymóg przygotowania dla każdego PO indywidualnych list dla dużych projektów. Warunek ten narzuciła UE, gdyż miał zapewnić możliwość wskazania przez Instytucje Zarządzające projektów, które są niezbędne do realizacji, a więc których wykonanie nie powinno podlegać konkursowej procedurze. W Polsce tworzenie tych list stało się przedmiotem gry politycznej i źródłem konfliktów, które ostatecznie opóźniły przygotowanie strategicznych dokumentów. Najwięcej kontrowersji i dyskusji związanych z przygotowaniem przez wojewódzkie samorządy Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) wywołał podział przez rząd wspólnotowych środków na poszczególne regiony. Ostatecznie wybrano metodę (znaną w latach 2004–2006) opartą na trzech kryteriach:

- poziom bezrobocia,
- poziom rozwoju gospodarczego,
- warunki demograficzne.

Podział w ujęciu regionalnym środków przeznaczonych na współfinansowanie RPO na mocy Narodowej Strategii Spójności (NSS) przedstawiał się następująco:

Rysunek 1. Udział procentowy środków według województw

Mapa administracyjna Polski



Największe udziały odpowiadały województwom: mazowieckiemu, śląskiemu, dolnośląskiemu, lubelskiemu, czyli rejonom rozwiniętym i zamożnym. Jednak tak przedstawiona forma podziału środków zaciera mocno obraz realnego wsparcia. Istotne było więc przeliczenie przyznanych kwot na jednego mieszkańca. Inaczej wygląda to, gdy porównamy wspólnotowe środki przeznaczone na współfinansowanie realizacji RPO do liczby ludności zamieszkującej dany region. Koncentrując się na regionach najslabiej rozwiniętych, które charakteryzują się też problemami strukturalnymi, można zaobserwować wielkość wsparcia, które zostało im przyznane.

Rysunek 2. Indykatorywny podział RPO 2007–2013 na 1 mieszkańca według województw

Mapa administracyjna Polski



Jak wynika z rysunku 2, największy problem miały województwa tzw. ściany wschodniej. Województwa mazowieckie, łódzkie, śląskie, małopolskie i wielkopolskie wykazywały udział na poziomie 80 wartości wskaźnika, przy założeniu 100 dla Polski.

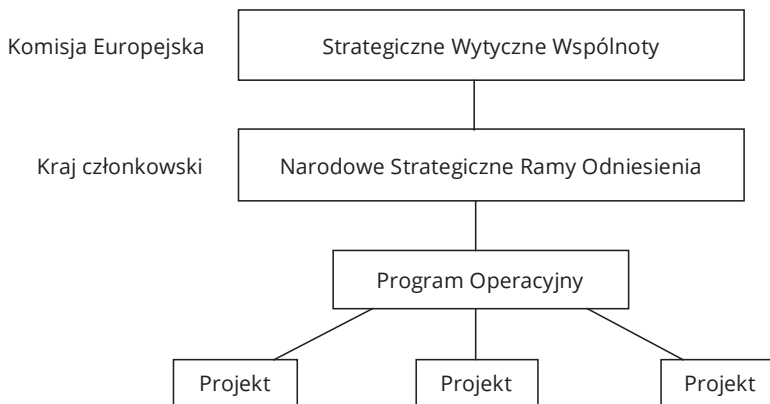
Odpowiednio zastosowana zasada gospodarowania środkami z funduszy Unii Europejskiej pozwoliła na realizację polityki spójności w latach 2000–2006. Wykazano jednak, że procedury uruchamiania środków finansowych z funduszy strukturalnych

cechował wysoki poziom złożoności¹⁴. Regiony i kraje członkowskie UE zgłosiły liczne postulaty o uproszczenie procedur obniżających możliwości absorpcji środków unijnych. W związku z powyższym w latach 2007–2013 ułatwiono procedury zarządzania środkami z funduszy, a tym samym zwiększono efektywność tego finansowania. Wykorzystanie środków z funduszy UE podlega pewnym regułom, których muszą przestrzegać beneficjenci. Do zasad (reguł) tych należą:

- zasada programowania,
- zasada partnerstwa,
- zasada dodatkowości,
- zasada komplementarności,
- zasada spójności i zgodności¹⁵.

Zasada programowania oznacza konieczność tworzenia programów wieloletnich, które są współfinansowane ze środków unijnych. Programy powinny być kompatybilne z programami rozwoju regionów i danych krajów. Długofalowe programy umożliwiają podjęcie działań na dużą skalę.

Rysunek 3. Zasady programowania w latach 2007–2013



Źródło: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, op.cit., s. 187.

System programowania w latach 2007–2013 został bardzo uproszczony. Dokumentem podstawowym, który definiował ogólny zarys polityki spójności oraz priorytety dla regionów i państw członkowskich UE, były Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (Community Strategic Guidelin)¹⁶, które określają ramy interwencji Europejskiego

¹⁴ Ibidem, s. 186.

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r., Dz.U. L371 z 27 grudnia 2006 r.

¹⁶ Dz.U. L291/11 z 21 października 2006 r.

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego przy uwzględnieniu innych polityk Unii Europejskiej. Strategiczne wytyczne wspólnoty są też gwarancją, że kraje i regiony członkowskie dostosują swoje programy rozwoju do projektów Unii. W ramach rozmów kraje członkowskie z Komisją Europejską na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty przygotowują dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), który jest strategią rozwoju gospodarczo-społecznego kraju. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia łączą priorytety UE z priorytetami polskiej gospodarki i stanowią podstawę do programowania środków z budżetu unijnego. Podstawowym celem NSRO w latach 2007–2013 było programowanie trwałego wzrostu gospodarczego, poprawa konkurencyjności gospodarki i zwiększenie zatrudnienia¹⁷. Dopiero na podstawie NSRO kraje przygotowały programy operacyjne, które zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską. Programy operacyjne były warunkiem uzyskania dofinansowania z budżetu UE.

Zadaniem programu operacyjnego jest przekształcenie ogólnej strategii rozwoju regionu w określone priorytety, działanie i plan finansowy. Program operacyjny musi być skoncentrowany na kilku wybranych elementach strategii rozwoju, odzwierciedlających jednocześnie główne problemy rozwoju gospodarczo-społecznego. Wdrażanie programów kraje członkowskie rozpoczynają po podjęciu odpowiednich decyzji przez Komisję Europejską, ponadto monitorują i ewaluują ich wykonanie. Działania te są prowadzone za pośrednictwem jednostek zarządzających właściwych dla danego regionu czy kraju. Komisja uruchamia płatności, aby umożliwić realizację programów, a następnie po potwierdzeniu przez kraje wydatków pokrywa je. Komisja uczestniczy też w monitoringu każdego programu operacyjnego i w przygotowaniu raportów w całym okresie programowania.

Pierwsza zasada, szeroko opisana powyżej, jest dość mocno powiązana z zasadą partnerstwa, która oznacza ścisłą współpracę Komisji Europejskiej z władzami państw członkowskich oraz upoważnionymi instytucjami na wszystkich etapach związanych z wykorzystywaniem finansowania. Komisja Europejska negocjuje, zatwierdza programy rozwoju przygotowane przez kraje członkowskie i przyznaje fundusze. Natomiast kraje i regiony członkowskie zarządzają i wdrażają projekty oraz kontrolują je. Komisja uczestniczy w monitoringu, pokrywaniu wydatków kwalifikowanych oraz sprawdza wdrażane systemy kontroli. Przy realizacji każdego programu operacyjnego kraj członkowski wyznacza obowiązkowo:

- organ zarządzający programem operacyjnym,
- organ zatwierdzający wnioski i wydatki o ich pokrycie przed wysłaniem do Komisji,
- organ sprawdzający skuteczność systemu kontroli i zarządzania.

¹⁷ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

Następna zasada – dodatkowości – oznacza, że fundusze UE nie zastępują krajowych wydatków publicznych. Komisja Europejska i kraj członkowski wspólnie ustalają poziom wydatków publicznych, który kraj powinien utrzymać we wszystkich regionach objętych tym celem.

Zasada ogólna oznacza, że wielkość tych wydatków nie powinna być niższa niż średnioroczne wydatki rzeczywiście ponoszone przez kraj członkowski w ostatnim okresie programowania na dany cel. Dwa razy w ciągu okresu programowania Komisja będzie sprawdzała przestrzeganie tej zasady – zrobiła to w 2011 r. i zrobi do 30 czerwca 2016 r. po zakończeniu okresu programowania¹⁸.

Zasada komplementarności oznacza, że fundusze strukturalne i Fundusz Spójności stanowią uzupełnienie w stosunku do działań podejmowanych na poziomie regionalnym i krajowym. Komisja Europejska i państwa członkowskie zapewniają, że priorytety wsparcia, które pochodzą z unijnych i krajowych środków, są spójne z polityką i działaniami całej Wspólnoty. Natomiast zgodność występuje wtedy, gdy są przestrzegane zapisy Traktatu o Unii Europejskiej i innych aktów przyjętych na jego podstawie.

Zastosowanie reguły motywowały kraje, które korzystają z funduszy europejskich, do efektywnego i terminowego wykorzystania pieniędzy. Zobowiązania budżetu Unii Europejskiej są związane z finansowaniem programów operacyjnych realizowanych rocznymi transzami na każdy cel i fundusz. Komisja Europejska pierwszą roczną transzę uruchamia przed przyjęciem programu operacyjnego. Kolejne transze są przekazywane do 30 kwietnia każdego roku. Przyznane środki z funduszy mogą być też wycofane automatycznie, jeżeli nie zostaną wykorzystane albo gdy Komisja Europejska nie otrzyma żadnego wniosku o zapłatę pod koniec drugiego roku po roku przekazania środków¹⁹.

Analizę zasad i metod stosowanych zarówno latach 2004–2006, jak i latach 2007–2013 warto zakończyć podsumowaniem tych okresów z wyszczególnieniem zmian, jakie zaszły pomiędzy nimi. Po okresie nauki doszło do wielu zmian na skutek naturalnych dostosowań wymogów unijnych do realiów Polski i odwrotnie, wprowadzono pewne zmiany. Jedną z ważniejszych było stosowanie zasady, według której podatek VAT, który nie podlega zwrotowi, jest kwalifikowanym wydatkiem dla państw, w których PKB na 1 mieszkańca jest poniżej 85% średniej UE. Spowodowało to złagodzenie wymogów związanych z generowaniem własnego wkładu przez beneficjentów, ułatwiając wykorzystanie unijnych środków strukturalnych. Warto przyjrzeć się zmianom, które zaszły w poszczególnych okresach programowania.

¹⁸ *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, op.cit., s. 19.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/99 z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiające przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.U. L161 z 26 czerwca 1999 r., art. 31.

Zmiany w zasadach zarządzania środkami finansowymi UE wzmacniają konkurencyjność potencjału rozwoju w regionach i krajach członkowskich. Odpowiednio wprowadzone zmiany spowodowały też poprawę poziomu innowacyjności w regionie i kraju członkowskim. Komisja Europejska zgodnie z art. 159 Traktatu co trzy lata dokonuje oceny polityki spójności społecznej i gospodarczej i ogłasza wyniki w postaci raportów kohezyjnych²⁰.

Tabela 3. Zmiany w zasadach zarządzania środkami unijnymi

| 2007–2013 | 2004–2006 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kwalifikowanie wydatków według przepisów krajowych | Kwalifikowanie wydatków według przepisów unijnych |
| Zarządzanie finansowymi środkami na poziomie priorytetów, maksymalny wkład funduszy 85% | Maksymalny wkład funduszu 75% |
| Wprowadzenie zasady: 1 program = 1 fundusz, wyjątki EFRR + Fundusz Spójności | Wielofunduszowe programy |
| Zasad n + 2 i n + 3 dla Funduszu Spójności i strukturalnych. Ujednolicenie zasad zarządzania | Odmienne zasady dla Funduszu Spójności i strukturalnych; n + 2 dla funduszy strukturalnych |
| Dwa fundusze strukturalne (EFRR, EFS), włączenie inicjatyw wspólnotowych w główny nurt programowania | Inicjatywy Wspólnotowe i cztery fundusze strukturalne (EFRR, EFS i sekcja orientacji EFOiGR, FIWR) |
| Programy Operacyjne (priorytety) Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia | Programy Operacyjne (priorytety = działania) Narodowy Plan Rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty |

Źródło: opracowanie własne.

3. Efekty dotychczasowej pomocy unijnej doświadczeniem na lata 2014–2020

Według analiz inwestycje podjęte zarówno w pierwszej perspektywie finansowej (2004–2006), jak i w pełnym okresie na lata 2007–2013 realizowane w ramach odpowiednich programów zwiększyły wartość PKB w większości krajów członkowskich Unii. W samych latach 2007–2011 udało się osiągnąć Polsce wzrost PKB średnio o 4,3%, podczas gdy w całej UE było to zaledwie 0,5%²¹. Wdrażanie środków UE

²⁰ J. Bachtler, G. Gorzelak, *Reforming EU Cohesion Policy*, „Policy Studies”, vol. 28, issue 4, December 2007, s. 309.

²¹ https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Informacja-Prasowa_final_rzeszow.pdf (dostęp: 22.06.2015).

przyznanych na lata 2007–2013 odbywało się na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)²², gdzie głównym zadaniem było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki, opartej na rzetelnej wiedzy, zapewniającej wzrost zatrudnienia, poziom spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej Polski w ramach UE i wewnątrz kraju. Cele NSRO zrealizowano za pomocą 6 Programów Operacyjnych (PO – zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) i 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO – zarządzanych przez samorzady wojewódzkie). Redukcja liczby programów miała na celu ograniczenie dublowania się działań i zwiększenie komplementarności udzielonej pomocy. Ponadto zdecentralizowanie struktury zarządzania i ograniczenie liczby instytucji bezpośrednio odpowiedzialnych za wdrożenie programu zwiększyło efektywność procesu zarządzania. Fundusze UE powodują w gospodarce występowanie efektów długo- i krótkookresowych.

Tabela 4. Efekty pomocy unijnej

| Efekty długoterminowe (pozytywne) | Efekty krótkoterminowe (negatywne efekty wsparcia Unii) |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Zmiany po stronie podażowej poprzez wpływ na jakość infrastruktury | Aprecjacja waluty krajowej |
| Dostęp do kapitału | Konsekwencje wynikające z zasady współfinansowania pomocy unijnej |
| Innowacje w gospodarce | Możliwość przegrzania gospodarki |
| Wzrost konkurencyjności | |

Źródło: opracowanie własne.

Istotne jest, żeby Polska zrozumiała, iż aby osiągnąć korzyści z funduszy unijnych, trzeba je traktować nie jako źródło finansowania, ale jako czynnik, który powinien uruchomić mechanizmy zwiększające aktywność beneficjentów, która znajdzie odzwierciedlenie we wzroście przedsiębiorczości, powstawaniu miejsc pracy i w ogólnym rozwoju polskich regionów. Dlatego na lata 2014–2020 ważne jest odpowiednie dostosowanie przyjętej strategii i wyciągnięcie wniosków z lat poprzednich.

Budżet unijny na lata 2014–2020 będzie prawdopodobnie ostatnim budżetem tak hojnym dla Polski. Decyzje o sposobie podziału funduszy europejskich będą miały kluczowe znaczenie dla rozwoju kraju. Założenia Umowy Partnerstwa, które przygotowuje Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, musi zawierać propozycje dotyczące celów i obszarów geograficznych, które w dalszym ciągu potrzebują

²² T. Hoffmann, *Absorpcja funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Przegląd Zachodni” 2007, s. 251.

wsparcia. Wymagane jest zatem dostosowanie wypracowanych poprzednio zasad w wykorzystaniu funduszy unijnych i przede wszystkim efektywnej alokacji tych środków. Zmiany w gospodarce światowej ujawniły nowe wyzwania stojące przed Polską. Dotychczasowe przewagi konkurencyjne naszej gospodarki – związane m.in. z relatywnie niskimi kosztami pracy – powoli się wyczerpują. Musimy zbudować nowe, wynikające także z inteligentnej specjalizacji naszych regionów, czyli wykorzystania ich najmocniejszych stron.

Pieniądze unijne wskazane w SRK 2020 jako kluczowe będą inwestowane w trzy obszary:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- poprawa spójności społecznej i terytorialnej,
- sprawne i efektywne państwo.

Ograniczone zostaną więc możliwości dalszego rozwoju regionalnego. Zadania JST na najbliższe lata to m.in. powstrzymanie spadku liczby ludności i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia (w 2011 r. tylko 64,8% ludności w wieku 20–64 lata było zatrudnionych), budowa gospodarki opartej na wiedzy (w unijnym Rankingu Innowacyjności za 2011 r. Polska została sklasyfikowana na 23. miejscu), co będzie oznaczać zwiększenie inwestycji w wiedzę i umiejętności, dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zmniejszanie różnic w rozwoju różnych obszarów naszego kraju, np. poprzez dokończenie budowy podstawowej sieci transportowej, drogowej i kolejowej oraz inwestycje w efektywność energetyczną²³.

Do 2020 r. dzięki ciągłemu wzrostowi inwestycji powinno powstać ok. 2 mln nowych miejsc pracy. Jednak wysokie tempo wzrostu gospodarczego może prowadzić do restrukturyzacji gospodarki, likwidacji starych i tworzenia nowych miejsc pracy, które mogą być rozmieszczane nierównomiernie. Może to spowodować nasilenie problemów społecznych i ekonomicznych na niektórych terenach. Ocena efektów realizacji polityki spójności i prezentowane wyniki instytucji Unii Europejskiej, a także innych niezależnych ośrodków badawczych sprowadza się do pomiaru i ukazania średnich wyników uzyskiwanych przez kraj członkowski. Coraz częściej ukazuje się argumenty na rzecz potrzeby uwzględnienia związków przyczynowo-skutkowych w ocenie wpływu unijnego wsparcia na rozwój regionu, czyli poziom skuteczności finansowania unijnego oparty na specyfice regionu i czynników determinujących jego rozwój²⁴.

²³ https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/InformacjaPrasowa_final_rzeszow.pdf (dostęp: 22.06.2015).

²⁴ M. Hart, *Evaluating Ell Regional Policy*, „Policy Studies”, vol. 28, issue 4, December 2007, s. 295.

Podsumowanie

Od początku lat 90. Polska korzystała z utworzonych przez UE programów pomocy przedakcesyjnych. Do 2004 r. (do czasu przystąpienia do UE) nasz kraj korzystał z trzech programów wsparcia finansowego (SAPARD, JSPA, PHARE). Programy te były zróżnicowane pod względem terytorialnym i wysokości przyznanych środków. Jednak dopiero pierwszy okres wykorzystania funduszy unijnych uwidocznili wiele barier technicznych, prawnych, organizacyjnych i finansowych. Przystępując do UE (1 maja 2004 r.) Polska uzyskała status Celu 1. Oznaczało to, że wszystkie województwa zostały objęte pomocą dla regionów najsłabiej rozwiniętych pod względem społecznym i gospodarczym. Warunkiem wykorzystania pomocy z UE było wypracowanie odpowiednich mechanizmów, które mają służyć realizacji polityki spójności. W tym celu utworzono publiczne podmioty i instrumenty tej polityki oraz odpowiednie procedury. Powstał plan rozwoju, który określił strategię gospodarczo-społeczną w kraju²⁵. Do dnia dzisiejszego wszystkie jednostki samorządowe korzystają z wypracowanych mechanizmów, korygując je tylko o wymagane normy dostosowawcze. Dzięki otrzymanym dotychczas środkom udało się zrobić bardzo dużo zarówno dla środowisk lokalnych, jak i całej polskiej gospodarki. Podjęte działania, mimo iż nie zawsze cechowały się pełną efektywnością, doprowadziły do znacznego rozwoju kapitału ludzkiego i infrastruktury.

W zbliżającej się perspektywie finansowej 2014–2020 kontynuacja działań to za mało. Polska musi realizować projekty w najbardziej kluczowych dla siebie obszarach, których rozwój pomoże stać się niezależnym podmiotem w Europie. Rozwój regionalny ma szczególne znaczenie, gdyż to na poziomie podstawowych jednostek samorządowych ma się zaczynać europejski standard życia.

Bibliografia

- Bachtler J., Gorzelak G., *Reforming EU Cohesion Policy*, „Policy Studies”, vol. 28, issue 4, December 2007.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dz.U. L291/11.
- Drela K., Szymański R., *Rola funduszy unijnych w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.

²⁵ *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Dokument przyjęty przez RM 14 stycznia 2003 r., Warszawa 2003.

- Dylewski M., *Metodyka oceny zdolności kredytowej podmiotów gospodarczych przy finansowaniu krótkookresowym*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1999.
- Filipek B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczyk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowanie, finanse, procedury*, FNUS, Szczecin 2005.
- Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008.
- Gaudemet P.M., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990.
- Gołda M., *Leasing*, Difin, Warszawa 2002.
- Gumińska-Pawlic J., *Dług publiczny budżetu JST*, w: *Finanse samorządowe 2006*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Hart M., *Evaluating Ell Regional Policy*, „Policy Studies”, vol. 28, issue 4, December 2007.
- Hoffmann T., *Absorpcja funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 2.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Koreniuk D., *Aktywne finansowe doradztwo bankowe – nowoczesna usługa dla samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2000.
- Lipiec L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, komentarz do art. 89.
- Micha M., *Priorytety i wyzwania polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2013.
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2008.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 2001 nr 55 poz. 577 z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2007 nr 223 poz. 1695 z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2009 nr 84 poz. 712 z późn. zm.
- Ofiarski Z., Mokrzyć M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego. Zagadnienia finansowo-prawne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin – Zielona Góra 1999.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

- Ostapowicz H., *Fundusze Europejskie w polityce spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa: deficyt budżetowy, dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r., Dz.U. L371 z 27 grudnia 2006 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/99 z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiające przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.U. L161 z 26 czerwca 1999 r.
- Stefański M., Stępień H., *Gospodarka i finanse gmin w Polsce, wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2011.
- Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2006.
- Szostak R., *Kredyty i pożyczki zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego na tle nowych przepisów o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 1999.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2005 nr 14 poz. 114 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1411 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 ze zm.
- Zaleski J., *Ocena szacunkowa wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013: raport końcowy*, Warszawa 2005.
- Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

EUROPEAN FUNDS IN REGIONAL DEVELOPMENT OF POLAND – PRIORITIES, OPERATIONS AND CHANGES

SUMMARY

Since Poland became a member of EU particular interest has become to self-government units, their sustainable development and the balanced level of social life. Budgets of local government units provide information about the potential development of these areas. Accordingly, the action is necessary and it seems extremely interesting to deepen their knowledge in this area and to analyze the essence of which is to obtain information about the sources of financing their activities since 2004. The first full EU programming period covering the years 2007–2013 gave the opportunity to many local governments to participate in the implementation of numerous projects. This resulted in an increased investment and social activity to catch up with the old EU countries. More than a decade of use of the aid has influenced, without doubt, the way Poland performs actions in many areas.

The next programming period of 2014–2020, thanks to the experience already gained in the application, acquisition and settlement of funds, may prove to be the most effective period of using the investment funds from the EU. Accordingly, the action is necessary and very interesting in order to explore the possibilities of knowledge acquisition as well as the effective use of EU funds by local governments in this period based on the previous experience and socio-economic change.

Key words: European Union, EU funds, regional development

ZNACZENIE *VENTURE CAPITAL* W FINANSOWANIU INNOWACYJNYCH PRZEDSIĘBIORSTW

STRESZCZENIE

Venture capital jest istotnym źródłem finansowania firm innowacyjnych. Poprzez dostarczanie kapitału na wczesnych etapach cyklu życia przedsiębiorstwa przyczynia się do niwelowania luki kapitałowej. Badania przeanalizowane w niniejszej publikacji dowodzą, iż wpływ *venture capital* na rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych jest pozytywny i złożony. W szczególności może prowadzić do poprawy wyników ekonomicznych.

Słowa kluczowe: *venture capital*, rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych, finansowanie innowacji

Wstęp

Finansowanie działalności jest jednym z podstawowych wyzwań, przed jakim stają przedsiębiorcy. Niezależnie od etapu życia firmy zapewnienie odpowiednich zasobów, w tym przede wszystkim finansowych, jest niezbędnym elementem decydującym o jej rozwoju. Przedsiębiorstwa w fazie *seed* i *start up* muszą zgromadzić środki pieniężne, aby zbudować zespół, zakupić wyposażenie, przeprowadzić testy i analizy produktu oraz finalnie rozpocząć swoją działalność operacyjną. Przedsiębiorstwa, które znajdują się w fazie wzrostu, zgłaszają zapotrzebowanie na kapitał w związku ze swoim rozwojem i zwiększaniem skali działalności. Firmy dojrzałe wykorzystują natomiast środki finansowe do podtrzymywania swojej pozycji rynkowej i inwestycji w nowe przedsięwzięcia.

Niejednokrotnie prowadzenie działalności oparte wyłącznie na własnych źródłach finansowania jest utrudnione i nie jest w stanie zapewnić rozwoju na odpowiednim

poziomie. Teoria hierarchii źródeł finansowania wskazuje, że przedsiębiorstwa wykorzystują zewnętrzne źródła kapitału, gdy ich wewnętrzne źródła ulegają wyczerpaniu¹. W takim przypadku mogą skorzystać m.in. z kredytów bankowych i pożyczek. Wymaga to jednak posiadania odpowiedniej zdolności kredytowej, na której podstawie banki i inne instytucje finansowe udostępniają kapitał w zamian za określone wynagrodzenie w postaci prowizji i odsetek. Często w takim przypadku jest wymagany wkład własny przedsiębiorstwa i zabezpieczenia w postaci aktywów, które mogą zostać przejęte i upłynnione w razie problemów ze spłatą zobowiązań. Finansowanie tego typu jest szczególnie trudne do uzyskania przez przedsiębiorstwa, które znajdują się w początkowych fazach swojej działalności. Wobec tego ograniczają się one do środków finansowych pochodzących ze źródeł wewnętrznych bądź też poszukują alternatywnych form finansowania.

Venture capital jest stosowanym od blisko siedemdziesięciu lat narzędziem finansowania przedsięwzięć gospodarczych charakteryzujących się ponadprzeciętnym poziomem ryzyka. Szczegółne znacznie nabiera w przypadku przedsiębiorstw innowacyjnych, które z uwagi na swoją charakterystykę z jednej strony mają ograniczony dostęp do tradycyjnych źródeł pozyskania kapitału, z drugiej zaś strony stwarzają możliwość osiągania ponadprzeciętnych zysków, co zachęca do lokowania inwestycji w tego typu przedsięwzięcia.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie i analiza *venture capital* jako formy finansowania działalności innowacyjnej oraz przedstawienie i omówienie jej wpływu na rozwój przedsiębiorstwa. Zakres badania dotyczy zagadnień związanych z wykorzystaniem *venture capital* w finansowaniu działalności i rozwoju przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska luki kapitałowej i specyfiki firm innowacyjnych. W publikacji dokonano analizy i oceny wpływu *venture capital* na rozwój przedsiębiorstwa i jego efektywność. W tym celu wykorzystano metodę badawczą opartą na analizie dostępnych źródeł literaturowych, a także elementy metod syntezy i dedukcji.

1. *Venture capital* a *private equity*

Pomimo iż inwestycje *venture capital* mają długoletnią historię, brakuje jednoznacznego stanowiska teoretycznego co do istoty tej formy finansowania przedsiębiorstw. Bardzo często, szczególnie w warunkach polskich, termin *venture capital*

¹ A. Duliniec, *Finansowanie przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007, s. 38.

jest utożsamiany z inwestycjami *private equity*, a oba pojęcia są używane zamiennie². Oznacza to, iż rynek ten podlega w Polsce przemianom i nie jest jeszcze ostatecznie uformowany – również pod względem stosowanej terminologii. W celu zapewnienia przejrzystości niniejszych rozważań należy jasno określić rozumienie obu pojęć. Zgodnie z definicją stosowaną przez Polskie Stowarzyszenie Inwestorów Kapitałowych (PSIK) *private equity* jest pojęciem szerokim i obejmuje wszelkie inwestycje dokonywane na niepublicznym rynku kapitałowym w celu osiągnięcia średnio- i długoterminowych zysków z przyrostu wartości posiadanych przez inwestora akcji lub udziałów. *Venture capital* jest pojęciem węższym, uznawanym za jedną z odmian *private equity*. Oznacza zaangażowanie kapitałowe we wczesne fazy rozwoju przedsiębiorstwa, służące uruchomieniu danej spółki lub jej ekspansji³. Podobne podejście prezentuje Europejskie Stowarzyszenie Private Equity/Venture Capital⁴. Występuje tu zatem rozróżnienie obu pojęć ze względu na etap rozwoju przedsiębiorstwa i wskazanie, że *venture capital* jest dedykowane przedsiębiorstwom, które nie są dojrzałymi podmiotami. Należy więc zdecydowanie zaznaczyć, że działalność firm, które korzystają z *venture capital*, znajduje się w początkowej fazie, jednak ze względu na swój potencjał rozwojowy i ograniczone zasoby własne zgłaszają one zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny. Ten punkt widzenia jest podzielany przez M. Panfil, który uważa, że *venture capital* dotyczy inwestowania w kapitały udziałowe przedsiębiorstw prywatnych znajdujących się we wczesnych fazach rozwoju, takich jak zasiew, start lub rozwój. Inwestycje *venture capital* wchodzą w skład inwestycji *private equity*, które mają szersze znaczenie. Podkreśla także, że proces inwestycyjny odbywa się przy pomocy wyspecjalizowanych wehikułów prawnych, zwanych funduszami *venture capital*, które pełnią rolę pośredników finansowych⁵. Oznacza to, po pierwsze, że w zamian za udostępnienie określonych środków finansowych inwestor staje się współwłaścicielem przedsiębiorstwa, obejmując część udziałów w firmie. Najczęściej ma również wpływ na podejmowanie decyzji i kształtowanie strategii przedsiębiorstwa oraz pełni funkcje nadzorcze. Po drugie, jak zauważa Panfil, inwestycje nie są dokonywane bezpośrednio przez podmioty udostępniające kapitał, lecz przez pośredników działających w ramach funduszu, który jest inwestorem. Kapitał jest gromadzony od zewnętrznych podmiotów (inwestorów prywatnych, korporacyjnych i instytucjonalnych), a następnie przekazywany w zarząd menedżerom funduszu. Warto podkreślić, że środki, którymi dysponuje fundusz, nie są gromadzone na jego kontach bankowych. Podmioty

² Więcej zob. A. Kornasiewicz, *Venture Capital w krajach rozwiniętych i w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 17–25.

³ <http://www.psik.org.pl/co-to-jest-pevc.html> (dostęp: 16.06.2015).

⁴ Por. <http://www.evca.eu/about-private-equity/private-equity-explained/> (dostęp: 16.06.2015).

⁵ M. Panfil, *Fundusze private equity. Wpływ na wartość spółki*, Difin, Warszawa 2005, s. 18.

uczestniczące w funduszu zobowiązują się do przekazania środków w momencie podjęcia decyzji o inwestycji w daną spółkę. Zobowiązanie to jest jednak bezwarunkowe i jego realizacja zależy wyłącznie od decyzji zarządzających funduszem. Działalność za pośrednictwem funduszu w ramach powyżej zaprezentowanego modelu jest cechą wspólną charakteryzującą zarówno *venture capital*, jak i *private equity*. Różnice polegają jednak na kwotach inwestycji dokonywanych przez *venture capital* i *private equity*⁶. J. Węclawski podkreśla, że inwestycje *venture capital* charakteryzuje wysokie ryzyko niepowodzenia, co ma odzwierciedlenie w oczekiwaniach inwestorów⁷. Ryzyko to wynika m.in. z działalności na nierozpoznanych dotąd rynkach, wysokiego poziomu innowacyjności przedsiębiorstw i wczesnego etapu działalności spółek, które z reguły nie mają jeszcze ugruntowanego i sprawdzonego modelu biznesowego. Inwestycje *private equity* są dokonywane w spółki bardziej dojrzałe, przez co poziom ryzyka ponoszonego przez inwestora jest przeważnie niższy. Zwiększony poziom ryzyka ponoszonego przez fundusze *venture capital* przekłada się na wyższe oczekiwania inwestorów, którzy w przypadku projektów w fazie zasiewu i startu oczekują z reguły stóp zwrotu na poziomie co najmniej 50–100% przyrostu wartości rocznie⁸. Niewiele projektów jest w stanie spełnić te wymagania, dlatego w obszarze zainteresowania funduszy najczęściej znajdują się projekty działające w innowacyjnych i dynamicznie rozwijających się branżach, takich jak ICT⁹, medycyna, farmacja czy biotechnologia.

W polskojęzycznych publikacjach pojawia się także określenie „kapitał podwyższonego ryzyka”, które wskazuje na ponadprzeciętny poziom ryzyka, jakie niosą ze sobą inwestycje tego typu. Zdaniem M. Wrześnińskiego termin „kapitał podwyższonego ryzyka” odnosi się zarówno do pojęcia *venture capital* (określanego jako kapitały wysokiego ryzyka), jak i *private equity* (określanego jako kapitał prywatny) i powinien być stosowany w polskich warunkach¹⁰.

Warto zwrócić uwagę, że w Stanach Zjednoczonych występuje dość precyzyjne rozróżnienie pojęć *private equity* i *venture capital* ze względu na etap życia przedsiębiorstwa. *Venture capital* dotyczy finansowania wczesnych etapów działalności

⁶ Fundusze *venture capital* inwestują z reguły kapitał od kilku do kilkunastu milionów dolarów, podczas gdy fundusze *private equity* dokonują inwestycji przekraczających kwoty kilkudziesięciu milionów dolarów w warunkach amerykańskich.

⁷ J. Węclawski, *Venture capital. Nowy instrument finansowania przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 17.

⁸ P. Tamowicz, *Venture capital. Kapitał na start*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Gdańsk 2004, s. 17.

⁹ ICT – termin odnosi się do angielskiego pojęcia *Information and Communication Technologies*, które dotyczy działań związanych z produkcją i wykorzystaniem urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych. Obejmuje technologie gromadzące, przetwarzające i transmitujące informacje w formie cyfrowej.

¹⁰ M. Wrześniński, *Kapitał podwyższonego ryzyka. Proces inwestycyjny i efektywność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 26.

(zasiewu, startu i wczesnego wzrostu). Z kolei *private equity* dotyczy późniejszych faz, w tym wykupów lewarowanych i menedżerskich LBO/MBO (*Leverage Buy-Out, Management Buy-Out*) oraz refinansowania¹¹. Odmienne podejście prezentują brytyjscy autorzy, którzy przedstawiają oba pojęcia jako tożsame, używając ich zamiennie. Rozbieżności te mogą wynikać z faktu, że rynek *private equity* zaczął rozwijać się w Stanach Zjednoczonych znacznie wcześniej niż miało to miejsce w Europie, przez co terminologia amerykańska jest w tym zakresie bardziej precyzyjna. Warto również zwrócić uwagę na to, jak do omawianych pojęć odnosi się National Venture Capital Association (NVCA) – stowarzyszenie inwestorów *private equity/venture capital* w Stanach Zjednoczonych. Traktuje ono *venture capital* jako podzbiór szerszej grupy aktywów określanych jako *private equity*. *Private equity* obejmuje zarówno inwestycje *venture capital*, jak i wykupy menedżerskie oraz finansowanie typu *mezzanine*. *Venture capital* koncentruje się głównie na inwestowaniu w prywatne, młode, dynamicznie rozwijające się firmy. Podkreśla także, że inwestycje *private equity* dotyczą przedsiębiorstw dojrzałych na późniejszych etapach rozwoju. Ponadto cechą charakterystyczną *venture capital* jest inwestowanie środków pieniężnych w zamian za akcje lub udziały przedsiębiorstwa i brak wykorzystywania dźwigni finansowej przy dokonywaniu transakcji¹².

Na podstawie powyższych rozważań dokonano zestawienia cech wspólnych i różnicujących obie formy finansowania działalności, co zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Cechy wspólne i różnicujące inwestycje *private equity* oraz *venture capital*

| Cechy wspólne | Cechy różnicujące |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • inwestycje w przedsiębiorstwa o dużym potencjale wzrostu • preferowane spółki nienotowane na rynku publicznym • działalność za pośrednictwem wyspecjalizowanych funduszy, które gromadzą kapitał inwestycyjny i lokują go w wybrane przedsięwzięcia • średnio- i długoterminowy horyzont inwestycyjny • dążenie do osiągnięcia ponadprzeciętnych stóp zwrotu z inwestycji • inwestycje o charakterze udziałowym | <ul style="list-style-type: none"> • etap życia przedsiębiorstwa, w którym dokonuje się inwestycji • kwota inwestowanego kapitału • poziom zaangażowania w działalność spółek portfelowych • poziom podejmowanego ryzyka • zakres stosowania dźwigni finansowej |

Źródło: opracowanie własne.

¹¹ J. Ostaszewski, T. Cicerko, K. Kreczmańska-Gigol, P. Russel, *Finanse spółki akcyjnej*, Difin, Warszawa 2009, s. 234.

¹² http://www.nvca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=621 (dostęp: 16.06.2015).

W niniejszej publikacji za *venture capital* przyjmuje się kapitał udziałowy o charakterze średnio- lub długoterminowym, zaangażowany w spółki nienotowane na rynku publicznym, znajdujące się na wczesnych etapach rozwoju, charakteryzujące się dużym potencjałem wzrostu i ponadprzeciętnym poziomem ryzyka.

2. Luka kapitałowa a finansowanie innowacji w przedsiębiorstwach

Działalność funduszy *venture capital* jest odpowiedzią na niedoskonałość rynku, jaką jest zjawisko luki kapitałowej¹³. Jego występowanie jest uznawane za jedną z głównych barier rozwoju innowacji w Polsce¹⁴. Luka kapitałowa dotyczy z reguły małych przedsiębiorstw i występuje wtedy, gdy popyt na kapitał zewnętrzny przewyższa jego podaż, przez co mają one problem z pozyskaniem długoterminowego finansowania ze źródeł zewnętrznych. W szczególności znaczenie tego zjawiska odnosi się do przedsiębiorstw innowacyjnych na wczesnych etapach cyklu życia. Ze względu na duży poziom podejmowanego ryzyka brak historii rynkowej i zabezpieczenia w postaci aktywów trwałych napotykać one przeszkody w finansowaniu swojej działalności kapitałem obcym pochodzącym z tradycyjnych źródeł, np. pożyczką lub kredytem.

W. Pełka jako główne przyczyny występowania luki kapitałowej wskazuje nieefektywność rynku w zakresie finansowania innowacyjnych projektów i asymetrię informacji, jaka zachodzi pomiędzy inwestorami prywatnymi a sektorem MSP¹⁵. Nieefektywność rynku objawia się w tej sytuacji niedopasowaniem podaży kapitału prywatnego do popytu zgłaszanego przez przedsiębiorców. Oznacza to, iż przedsiębiorstwa nie są w stanie pozyskać finansowania w wysokości, która odpowiadałaby ich potrzebom. Asymetria informacji dotyczy z kolei nierównego dostępu do wiedzy, co ogranicza chęć inwestowania w tego typu przedsięwzięcia. Właściciele i osoby zarządzające przedsiębiorstwem mają znacznie więcej informacji na temat jego kondycji i perspektyw rozwoju niż potencjalni inwestorzy. Pojawia się zatem dodatkowy czynnik ryzyka, który zmniejsza podaż dostępnego kapitału. Zdaniem G. Asplunda i J. Henrikssona luka kapitałowa wynika z przyczyn leżących zarówno po stronie

¹³ Jako pierwszy pojęcie luki kapitałowej wprowadził Harold Macmillan w 1931 r. Więcej na ten temat zob. *Report of the Committee on Finance and Industry*, Macmillan Committee, HMSO, London 1931, za: „Oxford Economic Paper” 1954, no. 6.

¹⁴ W. Pełka, *Finansowe uwarunkowania rozwoju innowacji w Polsce*, w: *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, red. E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007, s. 154.

¹⁵ *Ibidem*, s. 155.

inwestorów, jak i samych przedsiębiorców. Inwestorzy charakteryzują się odmiennym sposobem traktowania w małych firm i dużych. Wynika to:

- ze zbyt dużego ryzyka, jakie niosą ze sobą inwestycje w małe podmioty, o czym świadczy większe prawdopodobieństwo niepowodzenia i upadłości,
- z braku kompetencji i odpowiednich instrumentów do obsługi małych firm,
- ze zbyt wysokich kosztów transakcyjnych i nadzoru inwestycji.

Istnieją także przyczyny leżące po stronie przedsiębiorców, do których można zaliczyć:

- niedostateczny poziom wiedzy na temat inwestycji prywatnych i sposobu finansowania działalności,
- postępowanie zgodnie z teorią hierarchii źródeł finansowania, według której przedsiębiorstwa chętniej korzystają z własnych źródeł finansowania działalności niż z kapitału zewnętrznego¹⁶.

Powyższe fakty sprawiają, iż istnieje zaburzenie podaży i popytu kapitału inwestycyjnego, co skutkuje nieefektywnością rynków finansowych i ograniczonymi możliwościami rozwoju przedsiębiorstw na wczesnych etapach cyklu życia.

Zagadnienie luki kapitałowej jest istotnym problemem rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości, dlatego w wielu krajach rynek *venture capital* jest wspierany przez instytucje publiczne¹⁷. W Polsce szczególne znaczenie dla rozwoju tego typu inwestycji miało powołanie 1 lipca 2005 r. Krajowego Funduszu Kapitałowego (KFK). Jego zadaniem jest inwestowanie w fundusze *venture capital*, które dostarczają finansowania udziałowego małym i średnim przedsiębiorstwom w Polsce, szczególnie tym, które charakteryzują się wysokim potencjałem rozwoju lub prowadzą działalność badawczo-rozwojową¹⁸. Krajowy Fundusz Kapitałowy działa na zasadzie funduszu funduszy (*fund of funds*), co oznacza, iż nie jest bezpośrednim inwestorem w spółki, posiada natomiast udziały w poszczególnych funduszach dokonujących inwestycji. Działalność KFK znacznie rozwinęła się w ostatnich latach. W 2007 r. fundusz pozyskał 54 mln PLN z budżetu państwa celem budowy portfela inwestycyjnego. Pierwszymi beneficjentami wsparcia były dwa fundusze *venture capital* – BBI Seed Fund i Helix Venture Partners, których łączna kapitalizacja wyniosła 100 mln PLN. W kolejnych latach Krajowy Fundusz Kapitałowy pozyskał dodatkowe środki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i uzyskał wsparcie Rządu Szwajcarii ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W latach 2010–2013 w inicjatywy KFK

¹⁶ G. Asplund, J. Henriksson, *Reducing the Financial Gap. How to Improve the Relationship between Entrepreneurs and Investors*, Ideon Innovation, Lund 2012, s. 34–35.

¹⁷ D. Marciniak, *Luka kapitałowa w Polsce – jej znaczenie i skala*, w: *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2010 roku*, red. T. Baczko, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 249.

¹⁸ <http://www.kfk.org.pl/o-firmie/o-funduszu> (dostęp: 16.06.2015).

powołano do życia 10 funduszy o łącznej kapitalizacji 580 mln PLN, wśród których znalazły się: Asset Management Black Lion, Avanu Venture Capital Management, GPV I, Innovation Nest, Inovo Venture Fund I, Internet Ventures, Skyline Venture, Speed Up Innovation, Venture Capital Satus i WI EEC. W 2014 r. Krajowy Fundusz Kapitałowy posiadał udziały w 17 funduszach, które dokonały inwestycji w blisko 100 spółek z sektora MSP¹⁹. KFK inwestuje, opierając się na określonych zasadach polityki inwestycyjnej. Wsparcie mogą otrzymać fundusze, które wspierają mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa mające siedzibę na terenie Polski. Preferowane są inwestycje w firmy innowacyjne. Warunkiem przystąpienia do funduszu przez KFK jest zgromadzenie minimum 50% kapitalizacji ze środków pochodzących od inwestorów prywatnych, co ma na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego i stymulowanie kapitału prywatnego do wspierania innowacyjnej przedsiębiorczości. Standardowy horyzont czasowy funduszu wynosi 10 lat, przy czym okres inwestycyjny wynosi 4–5 lat w pojedynczą spółkę. Krajowy Fundusz Kapitałowy wnosi nie więcej niż 50% kapitalizacji funduszu, a preferowana struktura kapitałowa jest oparta na hybrydowym modelu łączącym kapitał udziałowy z finansowaniem dłużnym²⁰.

Rządowe programy wsparcia ukierunkowane na niwelowanie luki kapitałowej od wielu lat funkcjonują również w innych krajach. Warto przytoczyć przykład Izraela, gdzie przed 1990 r. działały wyłącznie dwa fundusze *venture capital*²¹. W celu pobudzenia tego typu inwestycji i wsparcia kapitałowego przedsiębiorstw innowacyjnych uruchomiono dwa rządowe programy wsparcia, Inbal i Yozma²², z których drugi okazał się sukcesem. Wskutek gruntownych przemian, jakie zaszły na rynku izraelskim, zwiększyła się dostępność środków oferowanych przez fundusze *venture capital*, a co za tym idzie zmniejszył się poziom luki kapitałowej i nastąpił gwałtowny rozwój małych i średnich firm z sektora wysokich technologii. W 2013 r. łączna kwota dokonanych inwestycji wyniosła 2,3 mld dolarów, a 662 firmy otrzymały kapitał na swój rozwój²³.

Fundusze *venture capital* odgrywają zatem znaczącą rolę w udostępnianiu kapitału przedsiębiorstwom innowacyjnym, wpływając tym samym na zmniejszenie luki kapitałowej. Działalność państwa może stymulować rozwój tej formy wsparcia. Istotne są jednak adekwatne instrumenty dopasowane do specyfiki danego kraju i charakteru dokonywanych inwestycji.

¹⁹ *Venture capital to więcej niż kapitał. Przewodnik po venture capital*, Krajowy Fundusz Kapitałowy, Warszawa 2014, s. 15.

²⁰ <http://www.kfk.org.pl/jak-inwestujemy/polityka-inwestycyjna> (dostęp: 16.06.2015).

²¹ G. Avnimelech, M. Teubal, *Venture Capital Policy in Israel: a Comparative Analysis & Lessons for other Countries*, The Hebrew University Mount Scopus, Jerusalem 2002, s. 23.

²² KFK czerpie z doświadczeń m.in. tego właśnie programu.

²³ *Summary of Israeli High-Tech Company Capital Raising 2013*, IVC Research Center & KPMG, s. 1–4, http://www.ivc-online.com/Portals/0/RC/Survey/IVC_Q4-13_Survey_PR-final.pdf (dostęp: 16.06.2015).

3. Znaczenie funduszy *venture capital* w działalności przedsiębiorstw

Ze względu na wysoką kapitałochłonność i znaczny poziom ryzyka finansowanie firm innowacyjnych przez fundusze *venture capital* nabiera szczególnego znaczenia²⁴. Aby zapewnić niezbędne warunki do rozpoczęcia działalności i szybkie tempo rozwoju przedsiębiorstwa, kluczowe jest zorganizowanie odpowiednich środków finansowych w pierwszych etapach cyklu życia (zasiewu i startu). Finansowanie przedsiębiorstw innowacyjnych przy wykorzystaniu wyłącznie środków własnych jest ograniczone. Podczas pracy nad nowoczesną technologią, produktem czy usługą niezbędne jest ponoszenie wysokich kosztów związanych z jej prototypowaniem, testowaniem i wdrożeniem. Kapitał wnoszony przez założycieli firmy rzadko kiedy jest w stanie pokryć potrzeby finansowe firmy innowacyjnej, dlatego niezbędne jest wykorzystanie źródeł zewnętrznych. Należy przy tym podkreślić, że tradycyjne instytucje finansowe takie jak banki sceptycznie i niechętnie podchodzą do finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, które rozpoczynają swoją działalność. Pozyskanie środków finansowych na rozwój działalności innowacyjnej młodych przedsiębiorstw za pomocą kredytu jest często niemożliwe lub zbyt drogie²⁵. Jest to spowodowane m.in.:

- wysokim poziomem ryzyka,
- niewystarczającym zabezpieczeniem w postaci aktywów,
- brakiem historii rynkowej,
- długim okresem zwrotu z inwestycji,
- brakiem odpowiednich instrumentów do oceny projektów innowacyjnych.

Poszukiwanie innych źródeł finansowania staje się zatem jednym z kluczowych wyzwań, przed jakimi stają młode firmy innowacyjne. Wysoki potencjał rozwoju, możliwość osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej, duży zasób kapitału intelektualnego, który je charakteryzuje, sprawiają, że ich działalność bardzo dobrze wpisuje się w oczekiwania, jakie kierują w stronę potencjalnych inwestycji fundusze *venture capital*. P. Tamowicz zauważa, że zainteresowanie inwestorów mogą wzbudzać projekty, które:

- będą realizowane przez profesjonalny, zgrany zespół menedżerów,
- będą miały istotne tzw. przewagi konkurencyjne, zwiększające szanse na dynamiczny wzrost wartości projektu (firmy) i minimalizujące ryzyko skopiowania projektu przez konkurentów lub podjęcia innej „akcji odwetowej”

²⁴ W. Pelka, *Finansowe uwarunkowania...*, op.cit., s. 166.

²⁵ K. Janasz, *Źródła finansowania innowacji w polskich przedsiębiorstwach w latach 2003–2008*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 19, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 30.

- będą oferowały stopę zwrotu adekwatną do czasu trwania inwestycji i ponoszonego ryzyka,
- dadzą funduszowi możliwość wyjścia z inwestycji po upływie kilku lat²⁶.

Ważne jest zatem, aby przedsiębiorstwo miało kompletny zespół, który będzie realizował projekt. Oznacza to, że muszą się w nim znaleźć zarówno specjaliści od rozwoju produktu, usługi czy technologii, jak i osoby odpowiedzialne za działania marketingowe i sprzedaż. Przewaga konkurencyjna może być uzyskiwana dzięki niestandardowym działaniom, odpowiednim zabezpieczeniom własności intelektualnej i poszukiwaniu nisz rynkowych. Należy przy tym podkreślić, że większą szansę na wsparcie ze strony *venture capital* mają przedsięwzięcia realizujące strategię innowatora niż te, które wybierają strategię naśladowcy²⁷. Ze względu na wysoki potencjał rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjne mogą budować swoją wartość znacznie szybciej niż pozostałe, co pozytywnie wpływa na wysokość stóp zwrotu, jakie mogą zrealizować inwestorzy, a także stwarza możliwość wyjścia z zyskiem z inwestycji w horyzoncie kilkuletnim. Wysoki stopień dopasowania firm innowacyjnych do oczekiwań funduszy *venture capital* sprawia, iż są one głównym celem inwestycji dokonywanych na świecie.

Określenie bezpośredniego wpływu wykorzystania finansowania *venture capital* na działalność przedsiębiorstw jest zadaniem trudnym. Przeprowadzono wiele badań określających korzyści płynące z tej formy finansowania, jednak najczęściej dotyczą one oddziaływania *venture capital* na gospodarkę jako całość i przeważnie nie obejmują jego wpływu w skali mikroekonomicznej. Warty uwagi przykładem są badania, które przeprowadzili S. Kortum i J. Lerner²⁸. Dokonali oni szczegółowej analizy działalności firm amerykańskich w dwudziestu branżach na przestrzeni trzech dekad²⁹. Celem badań było określenie wpływu *venture capital* na wynalazki objęte ochroną patentową. Zauważono pozytywną korelację pomiędzy aktywnością funduszy *venture capital* a liczbą zgłaszanych wniosków patentowych. Ponadto oszacowano, że ok. 8% innowacji, które powstały w badanym okresie zawdzięcza się wsparciu ze strony *venture capital*. Można zatem stwierdzić, że wpływ *venture capital* na innowacyjność przedsiębiorstw mierzoną na poziomie branżowym jest pozytywny i istotny. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez R. Dessi i N. Yin, którzy jako cel postawili zbadanie wpływu *venture capital* na innowacyjność przedsiębiorstwa, z tą różnicą, że

²⁶ P. Tamowicz, *Venture capital. Kapitał...*, op.cit., s. 17.

²⁷ T. Hellmann, M. Puri, *The Interaction between Product Market and Financing Strategy: the Role of Venture Capital*, „Review of Financial Studies” 2000, vol. 13, no. 4, s. 980.

²⁸ S. Kortum, J. Lerner, *Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation*, „Rand Journal of Economics” 2000, vol. 31(4), s. 674–692.

²⁹ Okres objęty analizą dotyczył lat 1965–1992.

była ona mierzona na poziomie przedsiębiorstwa³⁰. W swojej analizie zauważyli dwa efekty, jakie wywiera *venture capital* na innowacyjność firmy. Pierwszy z nich jest pozytywny i bezpośrednio przekłada się na wzrost liczby innowacyjnych projektów, jakie są podejmowane przez przedsiębiorstwo. Drugi natomiast dotyczy jakości projektów, które są realizowane. Co zaskakujące, przeciętna jakość projektów, mierzona przez prawdopodobieństwo innowacji, jest niższa w przypadku firm wykorzystujących finansowanie *venture capital* niż wśród pozostałych. Może to wynikać z przyjętej strategii, która polega na dywersyfikacji ryzyka poprzez realizację większej liczby projektów kosztem ich jakości. Pozytywny wpływ *venture capital* na innowacyjność przedsiębiorstwa zaobserwowano również w przypadku firm austriackich³¹. Ponadto zauważono, że firmy wykorzystujące tę formę finansowania działalności rozwijają się szybciej niż pozostałe. Świadczą o tym wybrane wskaźniki ekonomiczne, takie jak liczba zatrudnionych pracowników i poziom przychodów, które są wyższe wśród przedsiębiorstw wykorzystujących *venture capital*.

Wykorzystywanie *venture capital* w finansowaniu działalności może pozytywnie wpływać na tempo wprowadzania nowych produktów i usług na rynek. Badania przeprowadzone na Uniwersytecie Stanforda dowodzą, że wybór formy finansowania ma istotny wpływ na uzyskiwanie przewagi pierwszeństwa i ścieżkę rozwoju przedsiębiorstwa, w szczególności w kontekście pozycji rynkowej produktu³². Może to wynikać m.in. z dwóch faktów. Po pierwsze, środki pozyskane od funduszu *venture capital* umożliwiają prowadzenie badań nad produktem i jego wdrożenie znacznie szybciej niż w przypadku wykorzystywania wyłącznie finansowania wewnętrznego. Dzięki zwiększeniu dostępnego kapitału zarządzający przedsiębiorstwem mogą podejmować decyzje szybciej i skuteczniej, a także korzystać z lepszej jakości komponentów i usług, co przekłada się na jakość i szybkość wprowadzenia finalnego produktu na rynek. Po drugie, istotny jest wkład pozafinansowy wnoszony przez inwestora. Szczególne znaczenie ma doradztwo i udział w zarządzaniu przedsiębiorstwem, a także kontakty biznesowe, które umożliwiają negocjacje lepszych warunków z kontrahentami, pozyskiwanie talentów czy też testowanie produktów w realnych warunkach gospodarczych.

Venture capital przyczynia się także do profesjonalizacji działań przedsiębiorstwa, szczególnie w kontekście kreowania polityki zatrudnienia, a co za tym idzie wynagradzania pracowników. Przedsiębiorstwa wykorzystujące *venture capital* znacznie chętniej niż pozostałe wykorzystują swoje biznesowe i zawodowe kontakty podczas

³⁰ R. Dessi, N. Yin, *The Impact of Venture Capital on Innovation*, w: *The Oxford Handbook of Venture Capital*, red. D.J. Cumming, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 668–685.

³¹ M. Pender, *The Impact of Venture Capital on Innovation Behaviour and Firm Growth*, „*Venture Capital: An International Journal of Entrepreneurial Finance*” 2010, vol.12, no. 2, s. 83–107.

³² T. Hellmann, M. Puri, *The Interaction between Product...*, op.cit., s. 959–984.

rekrutacji pracowników, stosują opcje pracownicze³³ jako formę wynagrodzenia, a także są bardziej skłonne do zastępowania założycieli firmy osobami z zewnątrz na stanowisku prezesa firmy³⁴. Wskazuje to na istotne ukierunkowanie działań przedsiębiorstwa na umiejętne zarządzanie, rozwijanie i wykorzystywanie kapitału intelektualnego, który jest traktowany jako zasób strategiczny. Kluczowe jest pozyskiwanie uzdolnionych i wykształconych pracowników do rozwoju innowacyjnych rozwiązań, a także zapewnienie doświadczonych i charyzmatycznych menedżerów, którzy skierują przedsiębiorstwo na właściwe tory i zapewnią odpowiednie tempo rozwoju. Szerokie kontakty biznesowe, jakimi dysponują fundusze *venture capital*, znacznie ułatwiają dostęp tego typu osób. Co więcej, możliwe jest ich zatrudnienie poniżej rynkowych stawek oferowanych w innych firmach. Ukierunkowanie na znaczny wzrost wartości przedsiębiorstwa w kilkuletniej perspektywie, o czym świadczy obecność funduszu, sprawia, że pracownicy są w stanie poświęcić część swojego wynagrodzenia pieniężnego w zamian za opcje wykupu akcji lub udziałów przedsiębiorstwa na preferencyjnych warunkach.

Udział funduszu *venture capital* pozytywnie wpływa również na efektywność ekonomiczną przedsiębiorstwa, czego dowodzą badania przeprowadzone na rynku amerykańskim. W swojej analizie T. Chemmanur, K. Kirshnan i D. Nandy wykazali, że przedsiębiorstwa korzystające z *venture capital* charakteryzują się większą efektywnością niż pozostałe³⁵. Fakt ten wynika z dwóch czynników. Po pierwsze, oprócz zasilenia finansowego fundusze dostarczają również wartości dodanej w postaci doradztwa i mentoringu, co przekłada się na rozwój i wzrost wartości przedsiębiorstwa. Po drugie, istotny jest proces selekcji spółek portfelowych. Fundusze dążą do inwestowania w najbardziej atrakcyjne i perspektywiczne przedsiębiorstwa, a tym samym wybierają firmy, które charakteryzują się ponadprzeciętną efektywnością. Wpływ udzielanego wsparcia pozafinansowego jest znaczny. Łączna produktywność czynników produkcji (*total factor productivity*) przedsiębiorstw wykorzystujących *venture capital* wzrasta średnio o ok. 10% dzięki usługom doradczym i zarządczym oferowanym przez inwestora. Udział funduszu przekłada się również na wzrost wartości przychodów przedsiębiorstwa – od ok. 21% do 35%. Wpływ *venture capital* na efektywność przedsiębiorstwa jest trwały. Przyrost efektywności jest kreowany w trakcie pierwszych dwóch rund finansowania i utrzymuje się aż do

³³ Opcje pracownicze na akcje umożliwiają pracownikom przedsiębiorstwa, z reguły na stanowiskach kierownictwa, zakup akcji firmy na preferencyjnych warunkach. Mogą być narzędziem motywującym, szczególnie jeśli pracownicy oczekują wzrostu wartości przedsiębiorstwa.

³⁴ T. Hellmann, M. Puri, *Venture Capital and the Professionalization of Start-Up Firms: Empirical Evidence*, „The Journal of Finance”, vol. LVII, no. 1, February 2002, s. 169–198.

³⁵ T. Chemmanur, K. Krishnan, D. Nandy, *How Does Venture Capital Financing Improve Efficiency in Private Firms? A Look Beneath the Surface*, „Review of Financial Studies Society for Financial Studies”, vol. 24(12), s. 4037–4090.

wyjścia inwestora z inwestycji. Istotny wpływ na efektywność przedsiębiorstwa ma reputacja funduszu, który dokonuje inwestycji. Okazuje się, że fundusze o lepszej marce poprawiają efektywność przedsiębiorstwa o dodatkowe 4%, co przekłada się na dodatkowy wzrost przychodów o ok. 18% w porównaniu z funduszami o gorszej opinii. Ponadto zwiększenie efektywności przedsiębiorstwa następuje w wyniku poprawy przychodów ze sprzedaży i zwiększenia udziału w rynku. Udział inwestora o dobrej reputacji wpływa także pozytywnie na obniżenie kosztów produkcji, co może wynikać z większej wiarygodności i lepszych zdolności negocjacyjnych. Wzrost efektywności przedsiębiorstwa, następujący w wyniku udziału inwestora, zwiększa także prawdopodobieństwo pomyślnego wyjścia z inwestycji, szczególnie w wypadku wprowadzenia spółki na rynek publiczny.

Istotnych informacji na temat wpływu udziału funduszy *venture capital* na działalność przedsiębiorstwa dostarczają również badania przeprowadzone w Polsce. M. Czyżewska zauważa, że przedsiębiorstwa z udziałem *venture capital*, szczególnie funkcjonujące w obszarach tzw. nowych technologii, mają na celu bardziej radykalne innowacje, ponadto szybciej wprowadzają wyroby na rynek i stosują bardziej agresywne strategie rynkowe niż inne przedsiębiorstwa³⁶. Spostrzeżenia te korespondują z wcześniej przytaczanymi badaniami z rynku amerykańskiego, przeprowadzonymi przez Hellmanna i Puriego. Ponadto przedsiębiorstwa wspierane przez *venture capital* skuteczniej niż pozostałe wdrażają innowacje, a także stosują odmienną politykę w zakresie finansów. Strategia kształtowania struktury kapitałowej firmy jest bardziej agresywna niż w przypadku pozostałych przedsiębiorstw, co przejawia się większym wykorzystaniem kapitałów obcych w finansowaniu swojej działalności. Są one również bardziej aktywne w poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania. Wpływ na to mogą mieć zwiększone potrzeby kapitałowe związane z dynamicznym rozwojem, wsparcie ze strony menedżerów funduszy w pozyskiwaniu dodatkowego kapitału z innych źródeł, jak również dążenie do maksymalizacji stóp zwrotu z kapitału własnego, co sprzyja wykorzystywaniu kapitału obcego. Czyżewska zauważa również, że wśród przedsiębiorstw wspieranych przez *venture capital* jest on podstawowym źródłem kapitału wykorzystywanym we wdrażaniu nowych technologii i produktów. Oznacza to, iż przedsiębiorca ponosi mniejsze ryzyko, a także zyskuje większą elastyczność w kreowaniu innowacji niż w przypadku wykorzystania finansowania dłużnego.

³⁶ M. Czyżewska, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw z udziałem venture capital w Polsce*, MSN Working Paper nr 2, Warszawa, kwiecień 2005, s. 1–16.

Podsumowanie

Ze względu na ponadprzeciętny poziom ryzyka i duży potencjał wzrostu przedsiębiorstw innowacyjnych *venture capital* od wielu lat stanowi jedno z podstawowych źródeł finansowania ich działalności. Dzięki wykorzystaniu tej formy finansowania mogą one nie tylko pozyskiwać odpowiednie środki na rozwój, lecz także wsparcie pozafinansowe w postaci doradztwa, mentoringu i innych świadczeń oferowanych przez inwestora.

Wpływ *venture capital* na rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych jest złożony i obejmuje większość sfer ich działalności. Podstawową korzyścią ze stosowania tego rodzaju finansowania jest znaczne zwiększenie dostępnego kapitału, co rozszerza możliwości kształtowania strategii rozwoju, a także umożliwia szybsze podejmowanie decyzji. Dzięki wsparciu inwestora jest możliwe przyspieszenie prac nad opracowaniem i testowaniem produktu, czego efektem jest szybsze wprowadzenie go na rynek i uzyskanie przewagi pierwszeństwa, co zapewnia lepszą pozycję konkurencyjną. W rezultacie firmy wykorzystujące *venture capital* rozwijają się szybciej i efektywniej niż pozostałe. Zatrudniają większą liczbę pracowników, a także osiągają wyższy poziom przychodów ze sprzedaży. Istotny jest również pozytywny wpływ tej formy finansowania na innowacyjność przedsiębiorstw, co potwierdzają badania przeprowadzone zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Europie.

Podejmując badania dotyczące wpływu *venture capital* na rozwój firm innowacyjnych, warto zwrócić uwagę na rolę selekcji projektów inwestycyjnych. Fundusze *venture capital* dążą do inwestowania w przedsiębiorstwa, które dają największe szanse powodzenia. Oznacza to, iż finansowanie trafia do podmiotów najlepszych, zatem tych, które przed uzyskaniem finansowania pozytywnie odróżniają się od pozostałych. Niezwykle trudne jest zatem określenie, w jakim stopniu rozwój przedsiębiorstwa bezpośrednio wynika z udziału i wsparcia funduszu *venture capital*, a jaka jego część wynika z pierwotnych uwarunkowań. Można przypuszczać, że zachodzą tu efekty synergiczne, dzięki którym rozwój nabiera zarówno większej skali, jak i dynamiki. Ten kierunek badań powinien być eksplorowany w kolejnych publikacjach. Szczególnie istotne jest również porównanie badań rynku polskiego w odniesieniu do rezultatów uzyskanych w innych krajach.

Bibliografia

Asplund G., Henriksson J., *Reducing the Financial Gap. How to Improve the Relationship between Entrepreneurs and Investors*, Ideon Innovation, Lund 2012.

- Avnimelech G., Teubal M., *Venture Capital Policy in Israel: a Comparative Analysis & Lessons for Other Countries*, The Hebrew University Mount Scopus, Jerusalem 2002.
- Chemmanur T., Krishnan K., Nandy D., *How Does Venture Capital Financing Improve Efficiency in Private Firms? A Look Beneath the Surface*, „Review of Financial Studies Society for Financial Studies”, vol. 24(12).
- Czyżewska M., *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw z udziałem venture capital w Polsce*, MSN Working Paper nr 2, Warszawa, kwiecień 2005.
- Dessi R., Yin N., *The Impact of Venture Capital on Innovation*, w: *The Oxford Handbook of Venture Capital*, red. D.J. Cumming, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Duliniec A., *Finansowanie przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Hellmann T., Puri M. *The Interaction between Product Market and Financing Strategy: the Role of Venture Capital*, „Review of Financial Studies” 2000, vol. 13, no. 4.
- Hellmann T., Puri M., *Venture Capital and the Professionalization of Start-Up Firms: Empirical Evidence*, „The Journal of Finance”, vol. LVII, no. 1, February 2002.
- Janasz K., *Źródła finansowania innowacji w polskich przedsiębiorstwach w latach 2003–2008*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 19, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011.
- Kornasiewicz A., *Venture Capital w krajach rozwiniętych i w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Kortum S., Lerner J., *Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation*, „Rand Journal of Economics” 2000, vol. 31(4).
- Marciniak D., *Luka kapitałowa w Polsce – jej znaczenie i skala*, w: *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2010 roku*, red. T. Baczko, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.
- Ostaszewski J., Cicirko T., Kreczmańska-Gigol K., Russel P., *Finanse spółki akcyjnej*, Difin, Warszawa 2009.
- Panfil M., *Fundusze private equity. Wpływ na wartość spółki*, Difin, Warszawa 2005.
- Pełka W., *Finansowe uwarunkowania rozwoju innowacji w Polsce*, w: *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, red. E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.
- Pender M., *The Impact of Venture Capital on Innovation Behaviour and Firm Growth*, „Venture Capital: An International Journal of Entrepreneurial Finance” 2010, vol. 12, no. 2.
- Report of the Committee on Finance and Industry*, Macmillan Committee, HMSO, London 1931, za: „Oxford Economic Paper” 1954, no. 6.
- Summary of Israeli High-Tech Company Capital Raising 2013*, IVC Research Center & KPMG.
- Tamowicz P., *Venture capital. Kapitał na start*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Gdańsk 2004.
- Venture capital to więcej niż kapitał. Przewodnik po venture capital*, Krajowy Fundusz Kapitałowy, Warszawa 2014.

Węclawski J., *Venture capital. Nowy instrument finansowania przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Wrzesiński M., *Kapitał podwyższonego ryzyka. Proces inwestycyjny i efektywność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.

THE IMPACT OF VENTURE CAPITAL ON INNOVATIVE COMPANIES

SUMMARY

Venture capital is an important source of funding for innovative companies. By financing companies at early stages it helps to eliminate the financial gap. The studies discussed in this paper provide evidence that the impact of venture capital on innovative companies is positive and complex. It can lead to economic performance improvement in particular.

Key words: venture capital, development of innovativeness firms, innovation financing

PRAWNE UWARUNKOWANIA EMISJI OBLIGACJI PRZYCHODOWYCH A POTENCJALNE SZANSE I ZAGROŻENIA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO EMITENTÓW

STRESZCZENIE

Rozwijający się w Polsce rynek finansowy daje coraz to nowe narzędzia pozyskania finansowania także dla jednostek samorządu terytorialnego. Takim narzędziem mogą być obligacje przychodowe, specyficzny instrument finansowy dający samorządom szansę na pozyskanie środków finansowych bez naruszania ustawowego progu zadłużenia. W opracowaniu zostaną ukazane prawne aspekty emisji tego instrumentu finansowego i wynikające z nich szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: obligacje przychodowe, dłużne papiery wartościowe, samorząd terytorialny, finanse publiczne

Wstęp

Przełom XX i XXI wieku przyniósł znaczący rozwój rynku finansowego. Postępująca globalizacja sprawiła zaś, że kapitał może swobodnie przemieszczać się pomiędzy różnymi zakątkami świata. Wiązą się z tym zarówno liczne szanse, jak i zagrożenia, które mogą skutkować dynamicznym rozwojem gospodarczym, ale także niespodziewanymi kryzysami. Wydaje się jednak zasadne zwrócenie uwagi

na możliwości, jakie daje rozwijający się rynek finansowy¹ także w Polsce. Po 1989 r. również w naszym kraju zaczął rozwijać się ów element systemu gospodarczego, bez którego przecież nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania gospodarki rynkowej. Stopniowo zaczęto formować także ramy instytucjonalne rynku finansowego, tak aby mógł on działać sprawnie i przejrzysto. Z wyłaniających się przy tej okazji szans korzystają polskie przedsiębiorstwa, emitując zarówno udziałowe, jak i dłużne papiery wartościowe, i w ten sposób pozyskując kapitał na swoją działalność. Podobną możliwość mają jednak także podmioty publiczne, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego (JST). Istota ich działalności różni się co do zasady od istoty działalności przedsiębiorstw, niemniej jednak także one mają możliwość korzystania z dobrodziejstw, jakie stwarza rozwijający się w Polsce rynek finansowy². Kreuje to interesujące perspektywy dla pozyskiwania atrakcyjnych źródeł zewnętrznego finansowania nie tylko kredytem bankowym, lecz także przy pomocy innych narzędzi. Takim narzędziem mogą być obligacje przychodowe – instrument finansowy w swojej istocie dedykowany właśnie JST. Jego uwzględnienie w procesie zarządzania długiem JST wydaje się być wskazane, a nawet konieczne dla podmiotów mających zdolność decyzyjną w tej materii.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie potencjalnych szans i zagrożeń związanych z emisją obligacji przychodowych przez JST. W tym celu zostaną przedstawione uwarunkowania instytucjonalne ich emisji. Stanowiąc one będą podstawę do analizy i wyciągnięcia wniosków co do szans i zagrożeń związanych z tym instrumentem finansowym, które powinny wziąć pod uwagę jednostki samorządu terytorialnego.

1. Istota obligacji – zarys zagadnienia

Obligacja jest dłużnym papierem wartościowym emitowanym w serii. Uwarunkowania emisji obligacji na gruncie polskiego porządku prawnego reguluje ustawa o obligacjach z 1995 r.³. Emitent obligacji staje się dłużnikiem obligatariuszy (inwestorów), którzy mają w stosunku do niego roszczenie wynikające z treści obligacji. Ustawa o obligacjach ogranicza krąg podmiotów mających prawo do emisji tego papieru wartościowego. Są to, co do zasady, spółki kapitałowe i podmioty sektora finansów

¹ Szerzej na temat istoty i funkcji rynku finansowego zob. m.in. W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13–23.

² Wynika to z faktu dysponowania przez jednostki samorządu terytorialnego samodzielnością finansową. Szerzej na ten temat zob. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 21–27.

³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995 nr 83 poz. 420.

publicznych⁴. Mamy tu więc do czynienia z założeniem profesjonalizacji podmiotów podejmujących się emisji tego instrumentu finansowego. Jak się wydaje, takie podejście jest uzasadnione. Przy okazji emisji obligacji konieczne jest bowiem spełnienie wielu formalnych wymagań. Dodatkowo oferowanie obligacji ma na celu pozyskanie znacznych kwot pieniężnych na długi okres. Konieczne jest więc, aby podmiot, który chce pozyskać ten kapitał, przynajmniej formalnie, był godzien zaufania, a jego status prawny stanowił swego rodzaju rękojmię wywiązania się z podjętych zobowiązań. Ma to na celu zapewnienie inwestorom ochrony i, przynajmniej względnego, poczucia bezpieczeństwa. Podmioty wymienione jako emitenci powinny bowiem wykazywać się zarówno odpowiednią strukturą organizacyjną (zarząd, organa nadzorcze) jako gwarancją ewentualnej egzekucji niezrealizowanych należności. To zaś oznacza odpowiedni poziom fachowości i spełnianie adekwatnych wymogów prawnych. Podmioty mające zdolność do oferowania obligacji muszą spełniać więc warunki zarówno samej ustawy o obligacjach, jak i innych aktów prawnych, takich jak kodeks spółek handlowych⁵ czy prawa upadłościowego i naprawczego⁶. Podmioty publiczne mogące emitować obligacje są zaś związane m.in. ustawą o finansach publicznych⁷, ustanawiającą limit zadłużenia tych podmiotów.

Wypełnienie powyższych warunków prawnych otwiera możliwość pozyskania zewnętrznego finansowania na rynku kapitałowym. Zauważyć należy, że szansa taka stanowi realną, a w niektórych okolicznościach niezwykle atrakcyjną alternatywę dla kredytu bankowego. W literaturze podkreśla się pozytywne znaczenie rynku finansowego (w tym wypadku zaś jego segmentu, jakim jest rynek kapitałowy) w rozwoju innowacyjnych inicjatyw gospodarczych⁸. Zasadniczą zaletą, jaka pojawia się w tym kontekście, jest szansa na pozyskanie mniejszych sum finansowych od rozproszonych inwestorów. Połączenie zaś tych kwot pozwala uzyskać odpowiedni kapitał na niezbędne prace inwestycyjne czy rozwojowe. Inaczej ma się sytuacja w kontekście kredytu bankowego. Tutaj podmiot udzielający finansowania jest jeden. I to na nim ciąży całe ryzyko niewypłacalności dłużnika. Jest on, niejako z definicji, zmuszony do dużo większej ostrożności. Może więc zrezygnować z udzielenia kredytu na przedsięwzięcia niepewne czy ryzykowne, uznając, że nie ma gwarancji odzyskania wierzytelności. Innym kłępującym elementem kredytu bankowego są regulacje prawne, które zakazują

⁴ Warto zauważyć, że nie wszędzie występują takie ograniczenia podmiotów mogących emitować obligacje. Na przykład w USA występowały emisje dokonywane przez osoby fizyczne, znane przeważnie ze świata artystycznego. Zob. J. Kudła, *Instrumenty finansowe i ich zastosowanie*, Key Text, Warszawa 2011, s. 57.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037.

⁶ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. 2003 nr 60 poz. 535.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

⁸ A. Sławiński, *Rynki finansowe*, PWE, Warszawa 2006, s. 11–14.

bankom nadmiernej koncentracji kapitału u jednego dłużnika⁹. Oba te czynniki mogą skutkować niezrealizowaniem przedsięwzięcia w wyniku odmowy udzielenia kredytu.

Ważnym aspektem związanym z emisją obligacji jest fakt względnie elastycznego kształtowania warunków spłaty wierzytelności wynikającej z jej treści. Emitent mianowicie może dostosować takie warunki zarówno do planowanego okresu realizacji inwestycji, jak i do okoliczności panujących na rynku finansowym. Pozwala to zaś na wprowadzenie takich unormowań w spłacie, które z jednej strony umożliwią doprowadzenie emisji do skutku (pozyskanie inwestorów), a z drugiej uczynią zadość możliwościom finansowym oferenta obligacji¹⁰. Służyć temu mogą warunki spłaty wierzytelności, takie jak¹¹:

- sprzedaż obligacji poniżej ceny nominalnej i jej odkupienie z dyskontem w momencie zapadalności, w wyniku czego nie występuje konieczność okresowej wypłaty odsetek,
- zaproponowanie posiadaczowi obligacji zniżek na usługi bądź towary emitenta jako element spłaty zadłużenia (usługi i towary kosztem niższego oprocentowania),
- możliwość zamiany obligacji na akcje emitenta we wskazanym okresie (tzw. obligacje zamienne),
- możliwość wcześniejszego wykupu obligacji i rolowania zadłużenia w sytuacji warunków rynkowych korzystniejszych dla emitenta (taka możliwość wiąże się przede wszystkim z koniecznością zaoferowania wyższego oprocentowania obligatariuszom),
- możliwość późniejszego wykupu związana z sytuacją finansową emitenta.

To tylko niektóre z propozycji, które daje emisja obligacji. Część z nich w określonych warunkach z zalet może przekształcić się w wady. Nie zmienia to jednak faktu, że emitent dobrze diagnozujący swoje potrzeby i możliwości finansowe jest w stanie skonstruować taką ofertę dla inwestorów, która ułatwi mu spłatę zadłużenia i jednocześnie doprowadzi ofertę do skutku.

2. Obligacje przychodowe – specyfika na tle obligacji ogólnych

Obligacje ogólne¹², których charakterystyka została przedstawiona powyżej, dają obligatariuszom prawo do zaspokojenia roszczeń wynikających z obligacji z całości

⁹ S. Antkiewicz, *Papiery wartościowe na rynku pieniężnym i kapitałowym*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 173.

¹⁰ Należy zaznaczyć, że warunki takie powinny zostać zawarte w treści obligacji, aby były skuteczne.

¹¹ Katalog na podstawie analizy podanej w bibliografii literatury przedmiotu.

¹² Pojęcie obligacji ogólnych nie jest pojęciem normatywnym. Są to obligacje, których emitent odpowiada za zobowiązania z nich wynikające całym swoim majątkiem. Określenie „ogólne” odnosi się więc do

majątku emitenta (art. 8 ust. 1 ObligU¹³). Jest to ogólna zasada dotycząca obligacji przyjęta w ustawie o obligacjach. Wyłomem od tej reguły są jedynie obligacje przychodowe. Jest to specyficzny rodzaj papieru wartościowego, którego emisja przysługuje ściśle ograniczonemu podmiotowo kręgowi emitentów. Ich wyodrębnienie wiąże się z wypełnianiem określonych powinności związanych z realizacją zadań publicznych. Obligacje przychodowe zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego dopiero w 2000 r.¹⁴. Jest to instrument finansowy dedykowany w swoich założeniach jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom powiązanim z nimi kapitałowo lub funkcjonalnie. Katalog tych podmiotów zawiera art. 23 a ust. 2 ObligU. Są nimi:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego, miasto stołeczne Warszawa,
 - a) Bank Gospodarstwa Krajowego, w szczególności w celu realizacji programów rządowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, 5 i 7 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. 2014 poz. 510),
 - b) Krajowy Fundusz Kapitałowy Spółka Akcyjna w celu realizacji przedmiotu działalności, o którym mowa w art. 5 Ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. nr 57, poz. 491), z 2009 r. (Dz.U. nr 65 poz. 545) i z 2011 r. (Dz.U. nr 28 poz. 143; Dz.U. nr 106 poz. 622),
- 2) spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w których podmiot, o którym mowa w pkt 1, posiada taką liczbę akcji albo udziałów, która zapewnia mu więcej niż 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, o ile jedynym przedmiotem działalności spółki jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych lub wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- 3) spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego, związkiem jednostek samorządu terytorialnego lub miastem stołecznym Warszawa i która zadania te będzie wykonywać co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji,

kwestii odpowiedzialności majątkowej emitenta. Regułą jest bowiem odpowiedzialność majątkowa emitenta całym majątkiem za zobowiązanie wynikające z emisji. Obligacje przychodowe są więc wyjątkiem od tej reguły, gdyż w tym wypadku emitent odpowiada za zobowiązania wynikające z treści obligacji tylko w takiej części swojego majątku/przychodu, jaka została określona w prospekcie emisyjnym. Na temat pojęcia obligacji ogólnych zob. M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 59.

¹³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995 nr 83 poz. 420.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000 nr 60 poz. 702.

- 4) spółka akcyjna, która na podstawie upoważnienia ustawowego lub na podstawie koncesji albo zezwolenia będzie wykonywać zadania z zakresu użyteczności publicznej albo świadczyć usługi w zakresie transportu lub komunikacji oraz utrzymania i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej lub transportowej co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji,
- 5) koncesjonariusz, o którym mowa w art. 37a ust. 2 Ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 2012 poz. 931 z późn. zm.).

Wyżej wymieniony katalog jest zamknięty. Są z niego wykluczone podmioty będące udziałowcami spółek niebędących JST. Cechą charakterystyczną, oprócz zamkniętego katalogu podmiotów posiadających prawo emisji, jest także fakt ograniczenia odpowiedzialności majątkowej emitenta do przedsięwzięcia i dochodów z przedsięwzięcia¹⁵ stanowiących cel emisji obligacji lub innego przedsięwzięcia, które jest wymienione jako zabezpieczenie wiarygodności wynikającej z obligacji. Oznacza to, że podmiot emitujący obligacje nie odpowiada za dług powstały z tytułu emisji całym swoim majątkiem. W literaturze nazywa się więc obligacje przychodowe obligacjami z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁶. Taka sytuacja zaś może stanowić poważny dyskomfort dla inwestorów, którzy nie mają możliwości odzyskania należności z innych źródeł stanowiących majątek emitenta niż powyżej wymienione. Mogą zatem uznać takie papiery wartościowe za bardziej ryzykowne i domagać się w związku z tym wyższych odsetek¹⁷. Swego rodzaju remedium na ten problem jest jednak szereg warunków informacyjnych, które JST będąca emitentem obligacji musi spełnić, aby emisja mogła dojść do skutku, oraz takich, które są na nią nałożone aż do okresu wykupu obligacji. Dodatkowo w ustawie o obligacjach zabezpieczono zarówno majątek, jak i dochód z tego majątku, tak aby nie doszło do jego zbycia lub wydatkowania na inne cele niż spłata wiarygodności (art. 23a ust. 7 ObligU). Pierwszeństwo do zaspokojenia roszczeń na majątku przedsięwzięcia i dochodach z przedsięwzięcia przysługuje obligatariuszom obligacji przychodowych, których stanowią one zabezpieczenie (art 23a ust. 7 ObligU).

¹⁵ Pojęcia te, czyli „przedsięwzięcie” i „dochód z przedsięwzięcia” stały się przedmiotem kontrowersji w literaturze przedmiotu, szczególnie tej o charakterze prawniczym. Doktryna prawa zwraca uwagę na niewyjaśnienie tych pojęć w ustawie o obligacjach i na nieadekwatność definicji tego pojęcia w innych aktach prawnych w kontekście tej ustawy. Warto w tym miejscu przytoczyć zdanie I. Weissa, który stwierdza: „Domyślając się intencji ustawodawcy należy przyjąć, że określenie »przedsięwzięcie« zostało zastosowane w ObligU w szerokim znaczeniu jako jakakolwiek dająca się wyodrębnić działalność emitenta w zakresie sfery użyteczności publicznej. Z kolei przez »przychody« należy tu rozumieć środki pieniężne uzyskane z określonego przedsięwzięcia (art. 23 ust 1 ObligU), a gromadzone na wyodrębnionym rachunku, o którym mowa w art. 23b. ust 1 ObligU”. I. Weiss w: *Prawo papierów wartościowych. Tom 19*, red. A. Szumański; aut. A. Chłopecki et al., C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, s. 444.

¹⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 262.

¹⁷ Zob. M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, op.cit., s. 64.

Już na etapie przygotowywania uchwały o emisji obligacji przychodowych jest konieczna profesjonalna analiza ekonomiczno-finansowa inwestycji stanowiącej zabezpieczenie emisji. Wymusza to sama ustawa o obligacjach. Stanowi ona bowiem, że uchwała o emisji obligacji przychodowych powinna określać rodzaj i cel przedsięwzięcia, sposób obliczenia przychodów z przedsięwzięcia, a także wskazywać, do jakiej części przychodów z przedsięwzięcia lub majątku z przedsięwzięcia służy obligatariuszom prawo pierwszeństwa. Informacje te, zgodnie z ustawą, powinny zostać umieszczone także w treści obligacji (art. 23a ust. 3 ObligU). Uchwała o emisji obligacji może wskazywać na więcej niż jedno przedsięwzięcie. Konieczne jest przy tym, aby przedsięwzięcie, które stanowi cel emisji obligacji, lub to, które stanowi jej zabezpieczenie, przynosiło określony dochód. Wymaga to więc przeprowadzenia analizy finansowej na wzór biznesplanu. Dokument taki pomoże bowiem zarówno organom decyzyjnym JST w podjęciu decyzji o emisji, jak i inwestorom w oszacowaniu ryzyka z nią związanego. Wydaje się więc wskazane, aby stosowna analiza została przygotowana jeszcze przed podjęciem uchwały organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Od jej profesjonalnego przygotowania może zależeć sukces oferty i uniknięcie ewentualnych komplikacji już po wypuszczeniu obligacji. Jej fachowość i wiarygodność może także sprzyjać rzeczowej analizie oferty przez inwestorów. Dodatkowo ustawa nakłada także inne wymogi po stronie emitenta. Są nimi zgodnie z art. 23a ust. 5–8 ObligU:

- poza obowiązkami określonymi w art. 10¹⁸ emitent udostępnia dodatkowo obligatariuszom co najmniej na dwa tygodnie przed każdym terminem wypłaty świadczeń z obligacji, jednakże nie rzadziej niż raz w roku, sprawozdanie zawierające dane o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na rachunek, o którym mowa w art. 23b ust. 1, oraz o kwotach wypłaconych obligatariuszom i emitentowi z tego rachunku w okresie od poprzedniej wypłaty świadczeń, a także omówienie struktury przychodów z przedsięwzięcia i struktury kosztów ponoszonych przez emitenta na utrzymanie przedsięwzięcia w tym okresie.
- po wyemitowaniu obligacji przychodowych emitent jest obowiązany ogłosić w dwóch dziennikach, w tym co najmniej jednym ogólnopolskim, łączną wysokość zadłużenia z tytułu tych obligacji oraz wskazać przedsięwzięcie, o którym mowa w ust. 1.
- emitent obligacji przychodowych nie może zbywać ani obciążać składników majątkowych przedsięwzięcia, z wyjątkiem sytuacji, gdy dokonuje zbycia w ramach

¹⁸ W art. 10 ObligU wskazano zasadnicze informacje związane z warunkami emisji, a także takie, których udostępnienie pomoże inwestorowi w określeniu sytuacji finansowej emitenta. Zaliczono do nich m.in.: wskazanie celów emisji (jeśli takowe zostały określone) i wartości emisji oraz danych dotyczących zadłużenia, jakim jest obciążany emitent.

prawidłowej gospodarki, nie powodując istotnego zmniejszenia wartości tego przedsięwzięcia.

- wierzytelności tworzące przychody, do których pierwszeństwo przysługuje obligatariuszom obligacji przychodowych, nie mogą być przedmiotem zabezpieczenia zastawem ani też przedmiotem cesji.

Ustawodawca nakazał także emitentowi obligacji przychodowych założenie specjalnego rachunku bankowego przeznaczonego do gromadzenia dochodów z przedsięwzięcia realizowanego w ramach obligacji (art. 23b ObligU). Kwota zgromadzona na tym rachunku jest niemal nienaruszalna. Wpłaty z niej, oprócz realizacji zobowiązań wynikających z obligacji, są, z kilkoma wyjątkami, zabronione. Dodatkowo znajdujące się na tym rachunku środki są chronione w razie prowadzonego wobec samorządu postępowania egzekucyjnego. Ochrona ta obejmuje kwotę do wysokości zobowiązań emitenta wobec posiadaczy obligacji przychodowych. Także tutaj widać więc troskę o zabezpieczenie interesów inwestorów. Środki zgromadzone na tym rachunku nie są jednak wliczane do zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe wymogi należy traktować jako dodatkowe utrudnienie, które trzeba wziąć pod uwagę, rozważając koncepcję emisji obligacji przychodowych. Nie występują one bowiem w sytuacji emisji obligacji ogólnych. Ich występowanie ma związek z wskazaną wcześniej ograniczoną odpowiedzialnością emitenta do wysokości majątku lub dochodów z przedsięwzięcia stanowiącego zabezpieczenie obligacji. Mają one na celu zabezpieczenie inwestorów przed wyprzedają majątku przedsięwzięcia i zabezpieczenie w ich interesie dochodów uzyskanych z jego realizacji. Brak tego typu regulacji mógłby bowiem oznaczać bardzo poważne ryzyko niemożności zaspokojenia roszczeń w wypadku niewypłacalności emitenta. To zaś skutkować by mogło niedojściem emisji do skutku w wyniku braku potencjalnych zainteresowanych nabyciem obligacji.

Niezwykle istotnym czynnikiem związanym z emisją obligacji przychodowych jest regulacja art. 23b ust. 7 ObligU. Stanowi ona, że zobowiązań z tytułu tych obligacji nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego związanych z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Te zaś, zgodnie z tym artykułem, ustala się w sposób następujący:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz 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 jest ustalana relacja

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

n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata

n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata

Jak wynika z powyższego algorytmu, wydatki związane z emisją obligacji komunalnych nie powiększą wysokość zadłużenia JST w danym okresie brany pod uwagę przy wyliczaniu średniej arytmetycznej, a co za tym idzie umożliwiają samorządom nienaruszanie tych limitów. W sytuacji więc, kiedy dany samorząd zbliża się do limitu zadłużenia, emisja obligacji przychodowych stanowi istotną szansę na uniknięcie jego przekroczenia i realizację zadań istotnych z punktu widzenia danej jednostki.

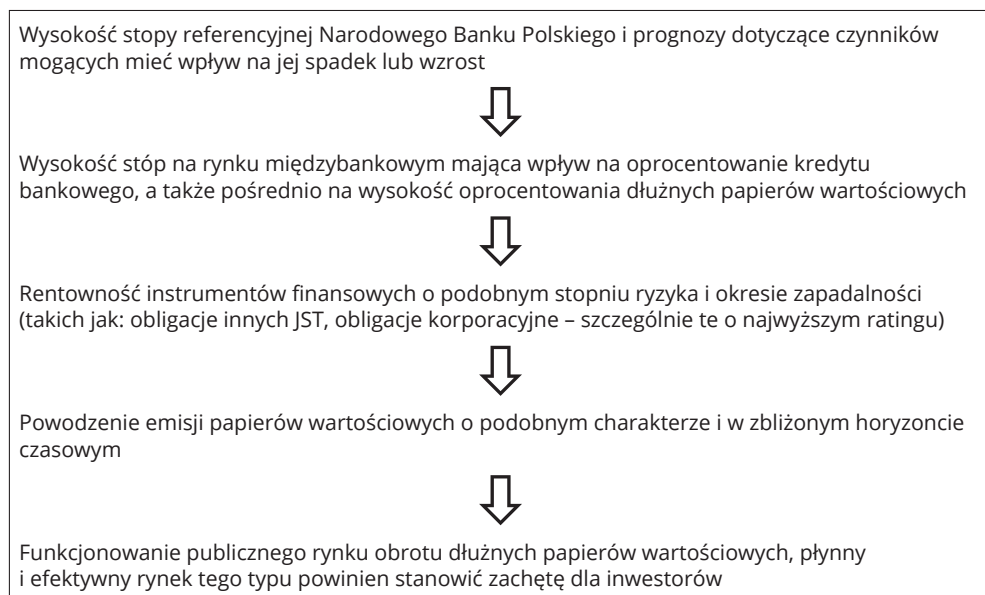
3. Analiza sytuacji na rynku finansowym

Rynek finansowy, jak zaznaczono to na wstępie opracowania, daje duże możliwości potencjalnym emitentom papierów wartościowych. Aby jednak w pełni korzystać z jego dobrodziejstw, konieczne jest przeanalizowanie sytuacji, jaka na nim panuje. Szczególnie istotne w tym kontekście jest wzięcie pod uwagę tego, jakie warunki panują w segmencie, jakim jest rynek kapitałowy. To na tym rynku bowiem są oferowane dłużne papiery wartościowe z okresem zapadalności powyżej roku. Pamiętać także należy o tym, że rozważając emisję obligacji przychodowych, trzeba rozważyć również alternatywy pozyskania kapitału, takie jak kredyt bankowy, emisja obligacji ogólnych czy też rezygnacja z dłużnego finansowania zewnętrznego i zaniechanie danej inwestycji. Przedstawienie wszystkich czynników, które należy brać pod uwagę, wymaga oddzielnego opracowania¹⁹. W tym miejscu zostaną przedstawione pokrótce najważniejsze elementy, które emitent powinien wziąć pod uwagę, rozważając emisję obligacji przychodowych. Mają one bowiem wpływ zarówno na korzyści finansowe dla emitenta, jak i na korzyści dla potencjalnych inwestorów, którzy mogą wybrać

¹⁹ Więcej informacji na ten temat można znaleźć m.in. w: W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 139–147.

przecież bardziej atrakcyjne w danej sytuacji formy lokowania kapitału. Schemat 1 przedstawia etapy takiej analizy, w której następny element wynika z poprzedniego, tak aby proces analityczny przebiegał w sposób właściwy i spójny.

Schemat 1. Analiza sytuacji na rynku finansowym poprzedzająca emisję obligacji



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe czynniki wydają się kluczowe dla oceny sytuacji na rynku finansowym. Emisja nie następuje bowiem w próżni. Jak natomiast pokazał ostatni kryzys finansowy, banki, nawet w sytuacji posiadania nadwyżek kapitałowych, nie zawsze są skłonne udzielać pożyczek czy kredytów. Nawet jeśli jednostka samorządu terytorialnego jest dobrze przygotowana do emisji od strony efektywności finansowej przedsięwzięcia, powinna skupić się także na analizie sytuacji rynkowej. Może się bowiem okazać, że emisja obligacji przychodowych w danym momencie może nie dojść do skutku lub koszt pozyskania kapitału będzie w wysokości nie do zaakceptowania dla emitenta. Stąd wskazane byłoby jej przełożenie w czasie lub poszukanie innych form finansowania.

4. Szanse i zagrożenia związane z emisją

W literaturze przedmiotu stosunkowo wiele miejsca poświęca się analizie zalet i wad pozyskania kapitału przez JST w formie emisji obligacji, w tym obligacji

przychodowych²⁰. Dodatkowe czynniki muszą być uwzględnione przy okazji obligacji przychodowych, które, jak opisano wyżej, są szczególnym typem papieru wartościowego, w sposób znaczący odróżniającego się od obligacji ogólnej. Wskazanie w tej części opracowania szans i zagrożeń jest zabiegiem celowym. Emisja obligacji, jak zresztą każdego innego papieru wartościowego, jest bowiem przedsięwzięciem dosyć skomplikowanym. Wady i zalety mają więc raczej charakter potencjalny. Stanowią zbiór możliwości uzależnionych od wielu czynników, które mogą nie dojść do skutku. Stąd określenia „szanse” i „zagrożenia” wydają się bardziej adekwatne.

Emisja obligacji przychodowych, zważywszy na liczne obwarowania prawne, wymaga znacznego zaangażowania emitenta i może implikować wyższe koszty związane z jej przygotowaniem. Wziąć tu trzeba pod uwagę opłaty związane z obsługą prawną i doradztwem finansowym. Aby emitent mógł bowiem liczyć na pieniądze z emisji, musi zapewnić odpowiedni profesjonalizm oferty, zachęcający do niej inwestorów. Inaczej może spotkać się z małym zainteresowaniem z ich strony i w konsekwencji emisja może zakończyć się niepowodzeniem. To zaś dodatkowo wymusza wzięcie pod uwagę wszystkich szans i zagrożeń związanych z organizacją emisji.

W pierwszej kolejności zostaną przedstawione szanse, jakie daje emisja tego instrumentu finansowego. W tym miejscu należy wskazać, że zarówno szanse, jak i zagrożenia będą analizowane pod kątem specyfiki obligacji przychodowych²¹. Wady i zalety emisji obligacji ogólnych są bowiem obszernie omówione w cytowanej literaturze przedmiotu. Zestawienie szans i zagrożeń związanych z emisją zawiera zamieszczona tabela 1.

Ogólna analiza szans i zagrożeń zdaje się wskazywać na przewagę tych pierwszych. Jak się jednak wydaje, pełne wykorzystanie szans, jakie stwarzają obligacje przychodowe, wymaga dołożenia najwyższych starań i uporania się z wysokimi wymaganiami proceduralnymi. Te zaś, szczególnie wśród podmiotów niemających doświadczeń z emisją tego instrumentu finansowego, mogą powodować zniechęcenie, a wręcz rezygnację z procesu emisji obligacji przychodowych.

²⁰ Zob. M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, op.cit., s. 63–65.

²¹ Katalog czynników zachęcających i zniechęcających do emisji obligacji przychodowych przedstawiła także m.in. M. Jastrzębska. Ibidem, s. 63–64.

Tabela 1. Zestawienie szans i zagrożeń związanych z emisją obligacji przychodowych

| Szanse | Zagrożenia |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Zaciągnięcie długu z tytułu obligacji przychodowych może stanowić tarczę ochronną przeciw naruszeniu limitów zadłużenia wynikających z innych przepisów prawa. To zaś może stymulować samorządy do podejmowania bardziej śmiałych i kosztownych inwestycji, mających na celu dobro danej społeczności. • Jasne zdefiniowanie celu inwestycji oraz przedstawienie planu jej przebiegu i przyszłych dochodów, jakie wymuszają w przypadku emisji obligacji przychodowych przepisy prawa, może sprzyjać podejmowaniu efektywnych i korzystnych inwestycji, a dodatkowo wymusi profesjonalizację działań JST także pod kątem kierunku rozwojowo-inwestycyjnego danego obszaru. • Budowanie relacji zaufania z podmiotami rynku finansowego w przypadku dokonania emisji i wywiązania się ze zobowiązań z nią związanych. Służyć to może powstaniu swego rodzaju <i>know-how</i> funkcjonowania danej JST na rynku finansowym i sprzyjać pozyskiwaniu kapitału na dalsze przedsięwzięcia. • Umożliwienie pozyskania kapitału na projekty związane z przedsięwzięciami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ta forma inwestycji ma charakter dochodowy, co oznacza, że nadaje się jako zabezpieczenie emisji. Dodatkowym elementem budzącym zaufanie może być tutaj udział podmiotu prywatnego o dużym doświadczeniu i zapleczu organizacyjnym, które powinno wzmocnić zaufanie potencjalnych inwestorów. • Promocja danego samorządu jako jednostki sprzyjającej inwestycjom i profesjonalnie zarządzanej, która w sposób fachowy dywersyfikuje źródła zadłużenia i skutecznie zarządza długiem. | <ul style="list-style-type: none"> • Bardziej skomplikowana procedura prawna może narazić JST na większe ryzyko popełnienia błędu i na poniesienie określonych konsekwencji, w tym karnych, związanych z emisją. • Wymogi informacyjne związane z emisją obligacji przychodowych implikują większe zaangażowanie JST i bieżące monitorowanie działań związanych z przebiegiem inwestycji stanowiącej zabezpieczenie obligacji, to zaś może generować wyższe koszty transakcyjne i powodować zmniejszenie opłacalności oferty. • Większe ryzyko inwestycyjne po stronie obligatariuszy, które może oznaczać niedojście emisji do skutku i przynieść stratę poniesionych w związku z nią nakładów. • Złe zaplanowanie przepływów pieniężnych z inwestycji może skutkować brakiem wystarczających środków na pokrycie zobowiązań z tytułu obligacji i w sposób poważny narazić wizerunek danej JST na szwank. • Wymogi informacyjne związane z emisją obligacji przychodowych mogą zmusić daną JST do ujawnienia jej złej kondycji finansowej i podważyć zaufanie co do jej wypłacalności. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy aktów prawnych i literatury przedmiotu podanej w bibliografii.

Podsumowanie

Obligacje przychodowe są stosunkowo nowym rozwiązaniem na polskim rynku finansowym. Nieznaczna liczba emisji tego instrumentu finansowego²² przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje natomiast, że wśród tych podmiotów brak jeszcze pełnego przekonania co do szans, jakie daje ich emisja. Perspektywy dla tego typu ofert są jednak pozytywne. W Stanach Zjednoczonych obligacje przychodowe stanowią przeszło połowę emisji dłużnych komunalnych papierów wartościowych²³. Wydaje się, że wraz z rozwojem rynku finansowego, a szczególnie kapitałowego w Polsce, takie oferty nabiorą na znaczeniu. Jak jednak wskazano w niniejszym opracowaniu, JST powinny się do takich emisji bardzo dobrze przygotować. Być może trudności związane z emisją obligacji przychodowych będą stanowić jeszcze długo blokadę dla tych podmiotów. Także inwestorzy potrzebują czasu, aby nabrać zaufania do tego instrumentu finansowego. Wskazać trzeba jednak, że szanse, jakie dają obligacje przychodowe, powinny sprzyjać rozwojowi tego narzędzia pozyskiwania kapitału.

Bibliografia

- Antkiewicz S., *Papiery wartościowe na rynku pieniężnym i kapitałowym*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Chojcka I. et al., *Obligacje komunalne: zagadnienia prawne, finansowe, praktyczne*, red. P. Śliwiński, M. Stępniewski, Twigger, Warszawa 2009.
- Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kudła J., *Instrumenty finansowe i ich zastosowanie*, Key Text, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Lipszyc J.B., *Pieniądze na inwestycje z przyszłych przychodów*, www.obserwatorfinansowy.pl.

²² Dane za 2012 rok na ten temat wskazują, że wartość emisji obligacji przychodowych stanowi ok. 7% całkowitej puli emisji obligacji komunalnych. Zob. J.B. Lipszyc, *Pieniądze na inwestycje z przyszłych przychodów*, www.obserwatorfinansowy.pl (dostęp: 31.08.2014). Na temat przykładów emisji obligacji przychodowych zob. także: I. Chojcka et al., *Obligacje komunalne: zagadnienia prawne, finansowe, praktyczne*, red. P. Śliwiński, M. Stępniewski, Twigger, Warszawa 2009, s. 120–123.

²³ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o obligacjach...*, op.cit., s. 260.

Prawo papierów wartościowych. Tom 19, red. A. Szumański, C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2006.

Sławiński A., *Rynki finansowe*, PWE, Warszawa 2006.

Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995 nr 83 poz. 420.

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. 2003 nr 60 poz. 535.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

LEGAL CONDITIONALITY OF REVENUE BOND ISSUES AND POTENTIAL CHANCES AND THREATS FOR LOCAL GOVERNMENT UNITS AS THE EMITTERS

SUMMARY

The Polish financial market development gives the new tools for getting capital. It is an opportunity also for local government units. Revenue bonds, a specific financial instrument, may be such a tool which can be use without breaking the threshold established by law. In the article there are presented the legal aspects of issue of this financial instrument as well as there are discussed chances and threats for local government units as the emitters.

Key words: revenue bonds, debt securities, local government, public finance

PORTAL SPOŁECZNOŚCIOWY FACEBOOK JAKO KANAŁ PRZEPŁYWU INFORMACJI WŚRÓD STUDENTÓW SZKÓŁ WYŻSZYCH W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest omówienie wyników badania przeprowadzonego w 2013 r. Dotyczyło ono głównie wykorzystywania portalu społecznościowego Facebook przez studentów w kontaktach między sobą, a w szczególności w sprawach dotyczących studiów i uczelni. Opracowanie to stanowi punkt wyjścia do dalszych badań nad wykorzystaniem mediów społecznościowych zarówno przez studentów, jak i szkoły wyższe. Jest również próbą oceny obecnego stanu rzeczy – czy uczelnie potrafią wykorzystać dostępne narzędzia, aby promować się w mediach społecznościowych.

Słowa kluczowe: Facebook, portal społecznościowy, *social media*, przepływ informacji, studenci w *social mediach*

Wstęp

Z pewnością XXI wiek to wiek mobilności rozumianej zarówno w przenośni, jak i dosłownie. Ludzie stali się nie tylko mobilni w znaczeniu przemieszczania się, ale przede wszystkim skomunikowani w sposób mobilny. Kiedyś wielką innowacją wydawało się posiadanie komputera przenośnego, teraz większość jego funkcji przejęły urządzenia typu tablet i smartphone, niejednokrotnie mieszczące się w kieszeni.

Zmienia się także sposób komunikowania – o ile w sprawach formalnych wciąż wysyła się maile, o tyle w komunikacji nieformalnej coraz częściej wykorzystuje się

serwisy internetowe typu społecznościowego. Sam serwis internetowy to „grupa powiązanych ze sobą stron internetowych, które zawierają treści (...) w formie tekstowej, graficznej, filmowej, dźwiękowej oraz inne pliki w formie cyfrowej”¹. Natomiast serwis społecznościowy lub tzw. *social media* jest rodzajem serwisu internetowego, charakteryzuje się tym, że tworzy go „społeczność internautów, która ma zbliżone zainteresowania lub wspólny cel. Zadaniem serwisu jest dostarczenie pewnego zakresu narzędzi, które ułatwią komunikację w jego ramach, np. czatów, forów, blogów, list dyskusyjnych itp. Inną cechą wspólną, a zarazem charakterystyczną dla takich stron internetowych jest możliwość tworzenia profilu własnej osoby – czyli użytkownika”².

Bezspornie najpopularniejszym serwisem społecznościowym na świecie jest Facebook. Dnia 15 września 2012 r. o godzinie 10:45 czasu polskiego liczba użytkowników przekroczyła miliard³. Ludzie coraz częściej nie tylko komunikują się poprzez ten portal, lecz także zdobywają za jego pomocą informacje, przeglądają reklamy, ale też reklamują siebie, produkty/usługi oferowane przez nich czy przez ich firmy. Wiele przedsiębiorstw wykorzystuje Facebooka do komunikacji z obecnymi, a także potencjalnymi klientami. W związku z tym zrodził się pomysł, aby sprawdzić, czy wśród studentów jest to narzędzie wykorzystywane nie tylko w celach *stricte* studyjnych czy komunikacyjnych, lecz także naukowych oraz czy szkoły wyższe potrafią komunikować się ze studentami właśnie w taki sposób, zdecydowanie mniej oficjalny, ale bardzo popularny.

Badanie omawiane w niniejszym opracowaniu prowadzono od października do grudnia 2013 r., kiedy to wszystkie autorki: Paulina Malesa, Monika Młynek i Martyna Włodarska były studentkami, a dr Daniela Dzienniak-Pulina – opiekun naukowy badań – pracownikiem Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Dlatego podjęto decyzję o przeprowadzeniu badania w województwie śląskim, zgodnie z lokalizacją jednostki macierzystej.

Celem badania było pozyskanie informacji na temat wykorzystania Facebooka przez studentów w kontaktach związanych z przepływem informacji wśród tej grupy społecznej na tematy naukowe i organizacyjne związane bezpośrednio ze studiami. Podjęto także próbę ustalenia, czy, a jeśli tak, to w jakim celu i z jaką skutecznością wykorzystują wybrany portal społecznościowy uczelnie w województwie.

¹ P. Malesa, *Wykorzystanie serwisów internetowych i portali społecznościowych w przepływie informacji między uczelnią a studentami*, w: *Materiały Konferencji Młodych Naukowców nt.: Wpływ Młodych Naukowców Na Osiągnięcia Polskiej Nauki – V Edycja*, red. M. Kuczera, Creativetime, Kraków 2014, s. 131.

² Ibidem.

³ *Historyczny moment Facebooka: miliard użytkowników*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Tech-nologie/historyczny-moment-facebook--miliard-uzytownikow,30541,1> (dostęp: 27.11.2014).

1. Opracowanie wyników badania – Portal społecznościowy Facebook jako kanał przepływu informacji wśród studentów szkół wyższych w województwie śląskim

Portal społecznościowy Facebook powstał w 2004 r., ma za sobą pierwszą dekadę działalności i ponad miliard zarejestrowanych użytkowników na całym świecie. Na chwilę obecną bynajmniej nie traci na popularności. Jest wykorzystywany nie tylko przez zwykłych ludzi, ale coraz częściej także przez różnego typu organizacje – korporacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, małe i duże przedsiębiorstwa, instytucje pożytku publicznego itp. Z doświadczeń badaczek wynika, że również studenci znaleźli sposób, aby wykorzystać Facebooka do swoich celów. Badanie było próbą opisanego tego zjawiska.

Poza chęcią rozwoju naukowego i pracy nad warsztatem badawczym głównym powodem podjęcia tego tematu był fakt, że autorkom nie udało się znaleźć żadnych danych czy publikacji dotyczących wykorzystania narzędzi oferowanych przez portal społecznościowy Facebook wśród studentów. Zjawisko już wtedy – koniec 2013 r. – wydawało się powszechne, a mimo tego nie przeprowadzono żadnej jego analizy. Postawiono więc następującą hipotezę: Facebook jest skutecznym źródłem przepływu informacji między studentami; i pytania badawcze:

- 1) Z jakich kanałów komunikacji najczęściej korzystają studenci, chcąc wymienić informacje dotyczące kierunku studiów?
- 2) Czy Facebook jest miejscem wymiany informacji między studentami a wykładowcami (w obu kierunkach)?
- 3) W jakim stopniu Facebook służy do promowania działalności uczelni?

Skoro Facebook stał się platformą społeczną służącą do wymiany informacji pomiędzy bracią studencką, postanowiono zbadać, czy zjawisko to jest powszechne w całym województwie śląskim. Zdecydowano się przeprowadzić badanie ilościowe z wykorzystaniem narzędzia kwestionariusza ankiety (online). Jednym z kluczowych założeń było to, że nie da się w krótkim czasie zbadać całej populacji, a więc podjęto się zbadania przedstawicieli jak największej liczby grup. Ważne było, aby dotrzeć zarówno do studentów uczelni niepublicznych, jak i publicznych: artystycznej, sportowej, medycznej czy ekonomicznej. Dlatego też autorka niniejszego opracowania kooperację zgodnie z możliwościami podjęła ze wszystkimi uczelniami z województwa. W tym miejscu warto podkreślić, że nie wszystkie szkoły chciały współpracować, np. jedna odmówiła udostępnienia ankiety studentom. Jednak po tej odmowie podjęto skuteczną próbę włączenia do badania kilku studentów tej uczelni, aby także mogła być choć w minimalnym stopniu reprezentowana.

W badaniu udział wzięło 324 studentów z województwa śląskiego. Próbę wybrano za pomocą dwóch metod komplementarnych względem siebie, a więc próby okolicznościowej i próby tworzonej metodą kuli śniegowej. Osoby, które brały udział w badaniu, musiały spełnić jedno podstawowe i jedno dodatkowe kryterium: podstawowe – być studentem szkoły wyższej znajdującej się na terenie województwa śląskiego; dodatkowe – być aktywnym użytkownikiem portalu Facebook. Należy nadmienić, że zaproszenie do uczestnictwa w badaniu wysłano do wszystkich uczelni w województwie, głównie za pomocą Facebooka, ale także z wykorzystaniem mailingu. Jeśli chodzi o samą próbę, celem nie było bynajmniej uzyskanie konkretnej liczby respondentów, ale zebranie jak najróżnorodniejszego przedstawicielstwa, aby sprawdzić, czy różnice w udzielanych odpowiedziach mają coś wspólnego z typem szkoły (politechnika, uniwersytet, szkoła wyższa, szkoła muzyczna itd.), trybem studiów (dienne, zaoczne, wieczorowe) czy np. poziomem studiów (licencjackie, magisterskie, magisterskie uzupełniające, inżynierskie). Stąd tak bardzo rozbudowana metryczka.

W związku z ogromną rolą przywiązywaną do badanej populacji w pierwszej kolejności zostaną przedstawione dane dotyczące respondentów. Jeśli chodzi o zależność płci, to pytania zadano 68% kobiet i 32% mężczyzn. W związku ze specyfiką grupy najwięcej, bo aż 59% ankietowanych była w wieku 20–23 lata, 19% w przedziale 24–26, 10% poniżej 20 roku życia, 6% między 27 a 30 rokiem życia, a 7% powyżej 30 roku życia. Pod względem miejsca zamieszkania badanych: zaledwie 15% mieszkało na wsi, w miastach 85%, w tym: 31% w miastach do 300 tys. mieszkańców, 23% w miastach do 100 tys. mieszkańców, 20% w miastach do 50 tys. mieszkańców i 11% w miastach powyżej 300 tys. mieszkańców.

Przechodząc do danych związanych bezpośrednio ze studiami: 57% stanowili studenci studiów stacjonarnych, 43% niestacjonarnych. Gdy zapytano również o tryb studiów, sytuacja była zbliżona: 52% tryb dzienny, 47% zaoczny i ok. 1% wieczorowy. Różnica pomiędzy rodzajem a typem studiów występuje ze względu na dość sztucznie przyjęty podział, gdyż obecnie studia nie są już klasyfikowane jako zaoczne i dzienne, a jako stacjonarne i niestacjonarne, ale postanowiono zadać to pytanie, żeby ustalić, ile wśród osób studiujących stacjonarnie jest osób, które robią to np. weekendowo, czyli kiedyś sklasyfikowano by to jako tryb zaoczny. Jest to ok. 5% badanej populacji. Wśród badanych większość, bo 61%, stanowili studenci uczelni niepublicznych, 39% uczelni publicznych. Jeśli chodzi o poziom studiów, to dominującą grupę stanowią studenci studiów licencjackich – 42%, inżynierskich 21%, studenci studiów magisterskich 20% (2-letnie), jednolitych magisterskich 14%, magisterskich uzupełniających (1,5 roku) 1%, a inne 2% (mogły to być np. studia podyplomowe lub studia doktoranckie). Jeśli chodzi o kierunki studiów, to najwięcej było przedstawicieli kierunków ekonomicznych i medycznych, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Główne obszary nauki/wybrane kierunki studiów respondentów

| Obszary nauki/wybrane kierunki studiów | Liczba ankietowanych | Udział procentowy |
|----------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Architektura | 3 | 1% |
| Sztuki piękne | 11 | 3% |
| Nauki ekonomiczne | 82 | 25% |
| Informatyka | 28 | 9% |
| Pedagogika/Edukacja | 24 | 7% |
| Nauki techniczne | 36 | 11% |
| Nauki medyczne | 61 | 19% |
| Prawo | 11 | 3% |
| Filologia/Literatura | 17 | 5% |
| Matematyka/Statystyka | 2 | 1% |
| Nauki przyrodnicze | 8 | 2% |
| Nauki społeczne/humanistyczne | 41 | 13% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy Facebook jako kanał przepływu informacji wśród studentów szkół wyższych w województwie śląskim*.

Ostatnią kategorią był rodzaj jednostki. Podobnie jak w przypadku studentów najwięcej, bo 60%, stanowiły szkoły wyższe, po 12% uniwersytet i uniwersytet medyczny (Uniwersytet Śląski i Śląski Uniwersytet Medyczny), 6% uniwersytet ekonomiczny (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), po 3% przedstawiciele akademii (np. ASP, AWF lub niepodana jako przykład, ale również reprezentowana Akademia Muzyczna im. Karola Szymanowskiego w Katowicach lub Akademia Górniczo-Hutnicza, wydziały zamiejscowe w Dąbrowie Górniczej, Jaworznie i Rudzie Śląskiej) oraz inne jednostki (wśród innych można wymienić np. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu lub Oświęcimiu) i politechniki 4% (Politechnika Śląska i Politechnika Częstochowska, ale także Politechnika Krakowska, wydział zamiejscowy w Żywcu). Warto podkreślić, że owszem wśród ankietowanych najwięcej znalazło się studentów szkół niepublicznych, ale nie jest to zjawisko niezwykle, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę liczbę szkół publicznych i niepublicznych w województwie śląskim. Niepublicznych uczelni jest 35⁴, natomiast wyższych szkół publicznych

⁴ 1) Akademia Polonijna w Częstochowie; 2) Beskidzka Wyższa Szkoła Umiejętności w Żywcu; 3) Bielska Wyższa Szkoła im. Józefa Tyszkiewicza w Bielsku-Białej; 4) Gliwicka Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Gliwicach; 5) Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach; 6) Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. kard. Augusta Hłonda w Mysłowicach; 7) Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Karola Goduli w Chorzowie; 8) Śląska Wyższa Szkoła Informatyczno-Medyczna w Chorzowie; 9) Śląska Wyższa Szkoła Medyczna w Katowicach; 10) Wyższa Szkoła Zarządzania im. Gen. Jerzego Ziętka w Katowicach; 11) Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Zawierciu; 12) Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej; 13) Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów

– 14⁵ (prawdopodobnie podane uczelnie nie wyczerpują zbioru wszystkich uczelni w województwie śląskim (możliwość wystąpienia wydziałów zamiejscowych tutaj niewspomnianych), ale z całą pewnością są zdecydowaną większością jednostek akademickich prowadzących studia na wszystkich poziomach).

Kwestionariusz ankiety zawierał 29 pytań: jednokrotnego (22 pytania) i wielokrotnego wyboru (7 pytań). Część z nich była nieobowiązkowa (7 pytań), w samym kwestionariuszu nie było pytań otwartych, natomiast w metryczce pojawiły się dwa, nieobowiązkowe, a mianowicie nazwa jednostki – uczelni – i uwagi.

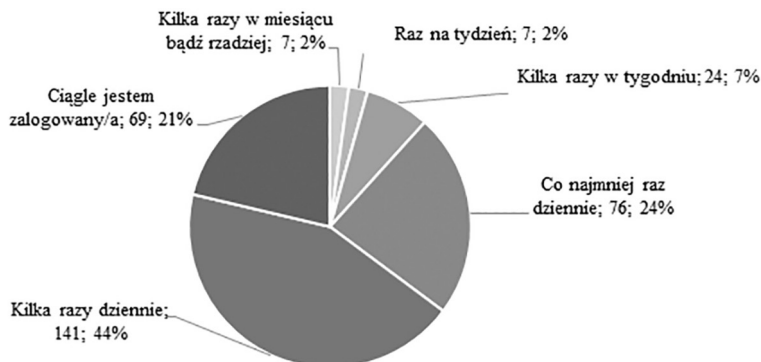
Rozpoczęto od następującego pytania orientacyjnego: „Jak często logujesz się na swój profil na Facebooku?”. Wyniki zaprezentowano na wykresie 1.

Jak wynika z wykresu, 89% ankietowanych codziennie – przynajmniej raz dziennie – jest zalogowanych na Facebooku. Odpowiedzi charakteryzujące się najniższą częstotliwością, a więc: „kilka razy w miesiącu bądź rzadziej”, „raz w tygodniu” i „kilka razy w tygodniu”, były wybierane najrzadziej – zaledwie 11% badanych wybrała jedną z nich. Ponadto najniższe dwie częstotliwości wskazało zaledwie po 2% respondentów, co jest bardzo dobrym początkiem badania, gdyż pokazuje, że aktywność ankietowanych na badanym portalu społecznościowym jest duża. Najwięcej ankietowanych udzieliło odpowiedzi: „kilka razy dziennie” (44%) i „co najmniej raz dziennie” (24%). Z perspektywy osób zajmujących się reklamą online ważny jest także fakt, że aż 21% osób jest zalogowanych permanentnie.

w Katowicach; 14) Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu; 15) Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej; 16) Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej; 17) Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej; 18) Wyższa Szkoła Hotelarstwa i Turystyki w Częstochowie; 19) Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu; 20) Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Bielsku-Białej; 21) Wyższa Szkoła Inżynierii Bezpieczeństwa i Ekologii w Sosnowcu; 22) Wyższa Szkoła Inżynierii Dentystycznej i Nauk Humanistycznych im prof. Meissnera w Ustroniu; 23) Wyższa Szkoła Lingwistyczna w Częstochowie; 24) Wyższa Szkoła Mechatroniki w Katowicach; 25) Wyższa Szkoła Medyczna w Sosnowcu; 26) Wyższa Szkoła Nauk Stosowanych w Rudzie Śląskiej; 27) Wyższa Szkoła Planowania Strategicznego w Dąbrowie Górniczej; 28) Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach; 29) Wyższa Szkoła Technologii Informatycznych w Katowicach; 30) Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych im. ks. Emila Szramka w Tychach; 31) Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach; 32) Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach; 33) Wyższa Szkoła Zarządzania w Częstochowie oraz dwie, których siedziba znajduje się poza województwem śląskim, a mianowicie wydziały zamiejscowe dwóch szkół: 34) Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, wydział zamiejscowy w Chorzowie; 35) Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, wydział zamiejscowy w Katowicach.

⁵ 1) Uniwersytet Śląski, 2) Uniwersytet Ekonomiczny, 3) Śląski Uniwersytet Medyczny, 4) Politechnika Śląska, 5) Politechnika Częstochowska, 6) Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, 7) Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, 8) Akademia Wychowania Fizycznego, 9) Akademia Sztuk Pięknych, 10) Akademia Muzyczna, 11) Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Oświęcimiu, 12) Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu, oraz wydziały zamiejscowe uczelni, których siedziba znajduje się w województwie małopolskim: 13) Politechnika Krakowska, wydział zamiejscowy w Żywcu i 14) Akademia Górniczo-Hutnicza, wydziały zamiejscowe w Dąbrowie Górniczej, Jaworznie i Rudzie Śląskiej.

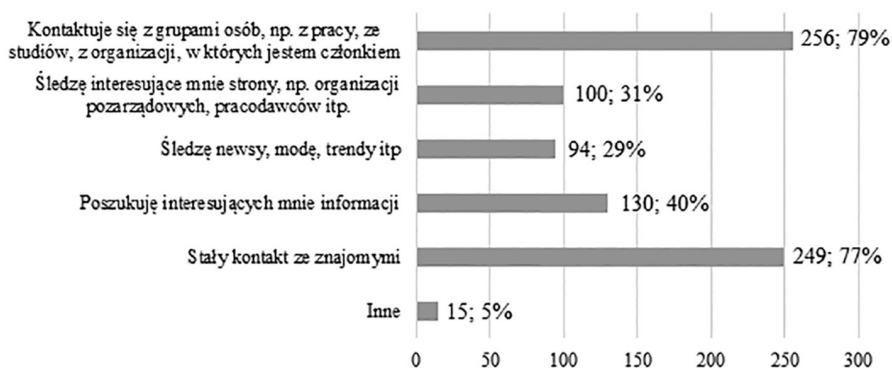
Wykres 1. Częstotliwość logowania się respondentów na swoim profilu na Facebooku



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Kolejne pytanie: „W jakich celach korzystasz z portalu społecznościowego Facebook?”, było pytaniem wielokrotnego wyboru. Ankietowani zostali poproszeni o wybór trzech głównych celów wykorzystywania Facebooka spośród sześciu zaprezentowanych. Odpowiedzi przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 2. Powody wykorzystywania portalu społecznościowego Facebook



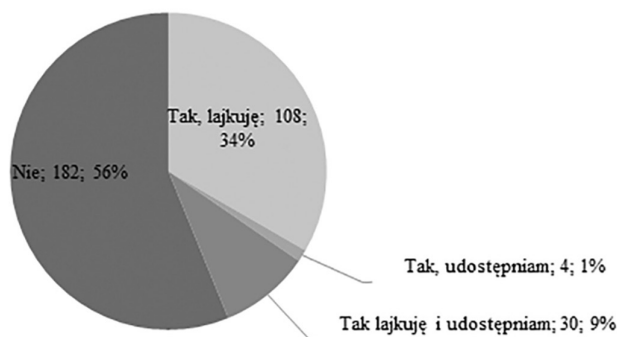
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Studenci najczęściej wybierali odpowiedź: „kontaktuje się z grupami osób, np. z pracy, ze studiów, z organizacji, w których jestem członkiem” (79% ankietowanych). Na drugim miejscu znalazła się odpowiedź „stały kontakt ze znajomymi” (blisko 77% respondentów). Wiele osób wskazywało tylko jedną lub dwie motywacje, mimo iż z pytania jasno wynikało, że należy wskazać trzy. Wśród innych pojawiły się następujące odpowiedzi: „gram w gry”, „szukam pracy”, „na FB mamy nasze

forum”, „przechowuję, publikuję i śledzę zdjęcia”, „z ciekawości”, „wchodzę, jeśli muszę” – łącznie 5%.

Pytanie 3: „Czy lajkujesz i udostępniasz posty swojej uczelni?” także posłużyło w udzieleniu odpowiedzi na jedno z pytań badawczych: w jakim stopniu Facebook służy do promowania działalności uczelni. Na wykresie 3 przedstawiono wyniki.

Wykres 3. Użyto opcji „lajk” lub „udostępnij” w przypadku postów publikowanych przez uczelnię macierzystą



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

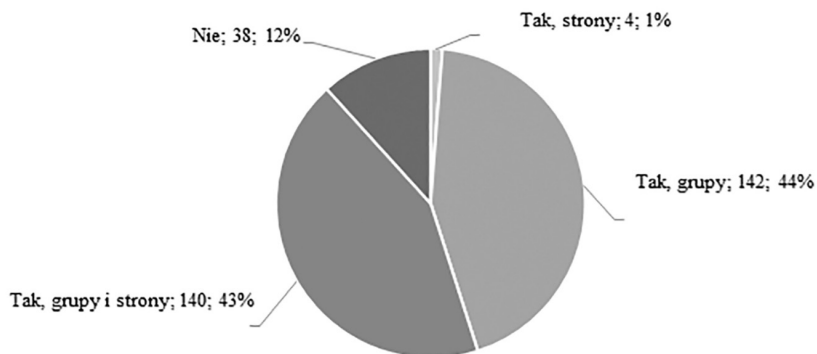
Tylko na podstawie analizy tego pytania nie można udzielić odpowiedzi na pytanie badawcze, bo „nie lajkuję” i „nie udostępniam” nie jest równoznaczne z „nie czytam” i „nie przyjmuję do wiadomości”, a już z pewnością nie oznacza „nie przekazuję tego dalej”. Pewne jest jedno: 44% ankietowanych w ten czy inny sposób ma kontakt ze swoją uczelnią za pośrednictwem portalu społecznościowego Facebook.

Pytanie 4: „Czy jesteś członkiem jakiejś strony lub grupy na Facebooku?” i odpowiedzi na to pytanie również mogą być odbierane bardzo pozytywnie, ponieważ narzędzia, które można wykorzystywać do prowadzenia dyskusji, debat czy wymiany informacji i publikacji plików z możliwością utajnienia danych (odtajnienia tylko dla wybranych członków), to strony i grupy. Są to dwa dostępne narzędzia, które studenci mogą bezpłatnie wykorzystać w ramach portalu, aby tworzyć zamknięte społeczności dyskusyjne bez ujawniania żadnych informacji osobom postronnym. Oczywiście mogą ujawniać swoje posty, materiały czy też inne zawartości, ale kontakty studenckie częściej odbywają się w grupach/na stronach zamkniętych. Odpowiedzi badanych przedstawia wykres 4.

Autorka uważa, że taki wynik jest pozytywny, gdyż tylko 12% respondentów udzieliło odpowiedzi negatywnej, a więc nie są członkami żadnej strony czy grupy. Jeśli natomiast badani udzielali odpowiedzi pozytywnej, jest to równoznaczne z tym, że wiedzą, czym są strony i grupy. Z perspektywy studenckiej najbardziej przydatne

są grupy, a taką odpowiedź wybrało łącznie 87% ankieterowanych (połączenie odpowiedzi: „tak, grupy” oraz „tak, grupy i strony”).

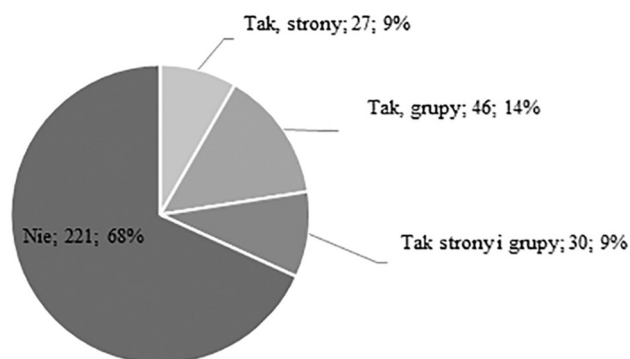
Wykres 4. Członkostwo respondentów w grupach i stronach na Facebooku



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

W pytaniu 5: „Czy jesteś twórcą jakiejś strony lub grupy?” podjęto próbę wyłonienia osób, które są twórcami, kreatorami wspomnianych wcześniej grup i stron (z naciskiem na grupy). Wykres 5 przedstawia odpowiedzi badanych.

Wykres 5. Tworzenie stron i grup przez respondentów



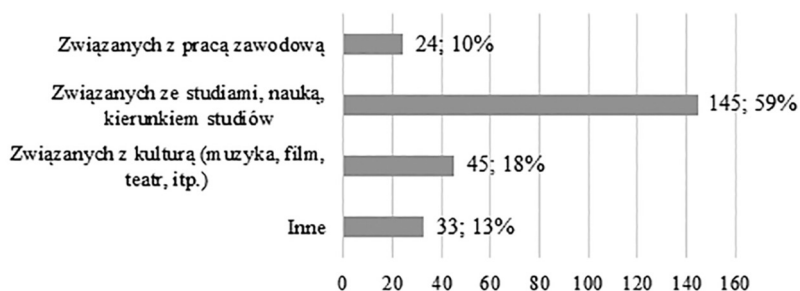
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Oczywiste jest, że członków grup/stron jest zdecydowanie więcej niż ich twórców – każda grupa ma zwykle jednego twórcę, rozumianego jako osobę, która założyła grupę/stronę, niekoniecznie osobę, która tworzy ją w danym momencie, tym bardziej że uprawnienia takie mogą mieć wszyscy lub wybrani członkowie grupy/strony.

Niemniej jednak z odpowiedzi na to pytanie wynika, że 32% respondentów stworzyło grupę/stronę – wynik ten wydaje się zaskakująco dobry. Nie jest w tym momencie najważniejszy cel ich powstania, ale fakt, że 1/3 badanych studentów to osoby, które mają jakiś pomysł i chcą się nim podzielić z innymi, wykorzystując bezpłatne, ogólnodostępne narzędzia oferowane przez Facebook.

Pytanie 6: „Z jakiego rodzaju tematyką wiążą się grupy/strony, których jesteś członkiem?” nie było obowiązkowe. Osoby, które w odpowiedzi na poprzednie pytanie stwierdziły, iż nie są twórcami ani grupy, ani strony, mogły je pominąć, podobnie zresztą jak osoby, które strony tworzą, jednak część z nich udzieliła odpowiedzi. Wyniki są zobrazowane na wykresie 6.

Wykres 6. Tematyka stron/grup, w których uczestniczą respondenci



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Pytanie to miało charakter kontrolny. Sprawdzone, czy 68% ankietowanych od razu przejdzie do pytania 8, jak wskazywał komunikat przy pytaniu 5 o następującej treści: Jeśli wybraną odpowiedzią będzie „Nie” proszę przejść do pytania 8. Większość ankietowanych, bo aż 76%, odpowiedziała na to pytanie, a co ważne ponad 58% udzieliło oczekiwanej odpowiedzi, że grupy/strony, w których partycypują, są związane właśnie z nauką i studiami. Warto zwrócić także uwagę na inne odpowiedzi: grupy znajomych, organizacja imprez, lifestyle, motoryzacja, rozrywka, sport, święta, szukam mieszkania, wymiana towarów/aukcje, Związek Harcerstwa Polskiego, organizacje pozarządowe, związane z komunikacją zbiorową, religia – łącznie 13% badanych.

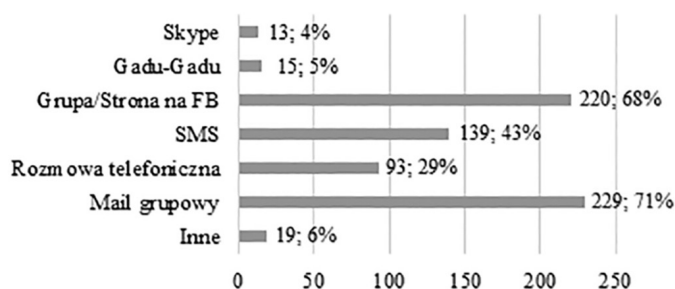
Pytanie 7: „Czy masz w gronie swoich znajomych studentów swojego kierunku studiów?” było pytaniem zamkniętym, a więc były możliwe tylko dwie odpowiedzi: tak albo nie. Mimo swojego nieobowiązkowego charakteru odpowiedzi udzieliły 263 osoby (81%). Twierdząco odpowiedziało 255 badanych (blisko 97%), przecząco – 8 ankietowanych (3%).

Podobnie jak poprzednie, pytanie 8 miało charakter pytania zamkniętego i brzmiało: „Czy kontaktujesz się ze studentami z innych krajów oraz studentami

z programu ERASMUS z wykorzystaniem portalu Facebook?”. Odpowiedzi nie udzieliła znacząca większość – 77%, ale tylko 23% osób używa Facebooka w tym celu.

Kolejne pytanie: „Za pośrednictwem jakich narzędzi najczęściej są wymieniane informacje między członkami twojej grupy studenckiej?” miało przybliżyć obraz kanałów komunikacji wykorzystywanych przez studentów. Komentarz do pytania brzmiał: „Wskaż przynajmniej trzy odpowiedzi”. Odpowiedzi na pytanie 9 przedstawia wykres 7.

Wykres 7. Narzędzia wymiany informacji pomiędzy członkami grupy studenckiej wśród ankietowanych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

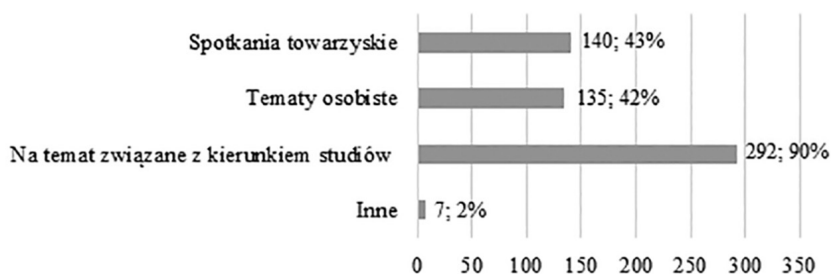
Nie wszyscy zastosowali się do prośby o wybranie trzech sposobów komunikacji (udzielono 728 odpowiedzi, podczas gdy trzykrotność liczby 324 wynosi 972). Trzy najbardziej popularne sposoby komunikacji to: mail grupowy (31%), grupa/strona na Facebooku (30%), i – co ciekawe trzeci sposób komunikacji, po pierwsze, nie jest darmowy, a po drugie nie jest sposobem online – wysyłanie krótkich wiadomości tekstowych typu sms (19% badanych). Wśród innych odpowiedzi pojawiły się m.in.: forum, w czasie spotkań twarzą w twarz, mailowo indywidualnie, czat, np. na Facebooku – łącznie 6% ankietowanych. Trzeba także zwrócić uwagę na to, że pytanie to odnosi się również do pytania badawczego, które brzmiało: Z jakich kanałów komunikacji najczęściej korzystają studenci, którzy chcą wymienić informacje dotyczące kierunku studiów?. Odpowiedź jest jednoznaczna: grupy mailingowe i Facebook – zdecydowanie trzeba wskazać obie odpowiedzi, gdyż różnica 9 głosów jest niewielka (ok. 1%).

W pytaniu 10: „Jeżeli kontaktujesz się z osobami z twojego kierunku za pomocą Facebooka, to jaki jest to typ informacji?”, poproszono o wybór przynajmniej jednej odpowiedzi, bez podawania żadnych ograniczeń. Odpowiedzi przedstawia wykres 8.

Nieco ponad 50% respondentów wskazało odpowiedź: „na tematy związane z kierunkiem studiów”. Mniej, bo 24% i 23%, odpowiednio udzieliło odpowiedzi:

„spotkania towarzyskie” i „tematy osobiste”. „Inne” wybrało ponad 2% respondentów i wskazało dwie odpowiedzi: „nie kontaktuje się”, „na temat zainteresowań”.

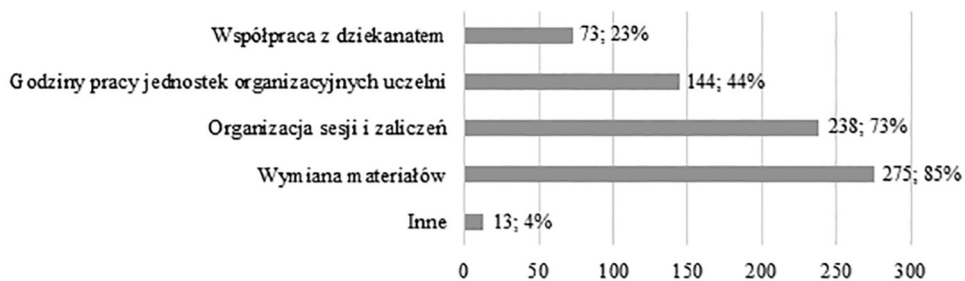
Wykres 8. Motywacje do kontaktu respondentów przez portal Facebook



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Pytanie 11: „W jakim celu się kontaktujesz?”, nie było obligatoryjne. W poprzednim pytaniu poproszono osoby, które wybrały odpowiedź „na temat związane z kierunkiem studiów”, aby udzieliły także odpowiedzi na to pytanie. Ponadto znów poproszono o wskazanie co najmniej trzech odpowiedzi. Miały one przybliżyć motywacje studentów porozumiewających się ze sobą w ten sposób. Odpowiedzi zobrazowano na wykresie 9.

Wykres 9. Motywacje studentów do kontaktów między sobą



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

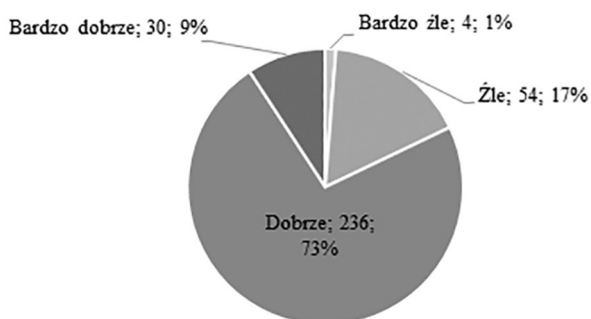
Najwięcej, bo 37%, wybrało odpowiedź „wymiana materiałów”. Rzeczywiście grupy, a także strony, ale w mniejszym stopniu, dają możliwość przesyłania materiałów w różnych formach, np. pliki tekstowe, graficzne, prezentacje multimedialne itp. Kolejną chętnie udzielaną odpowiedzią była „organizacja sesji i zaliczeń” – 32%. Na trzecim miejscu wskazywano „godziny pracy jednostek organizacyjnych uczelni”

– 19% respondentów. Blisko 2% udzieliło odpowiedzi „inne”, w tym: „dyżury wykładowców”, „wymagania dotyczące zaliczenia przedmiotu”, „żartujemy”, „bieżące sprawy”, „informacje o planie”, „informacje o zajęciach”. Celowo jedną z wymienionych odpowiedzi pogrubiono, gdyż miało miejsce niezrozumienie jej treści – zaliczenie przedmiotu powinno znaleźć się w kategorii „organizacja sesji i zaliczeń”, niemniej jednak te 4 osoby nie zmieniłyby wyniku, więc ta kategoria nadal znajdowałaby się na drugim miejscu z wynikiem 32%.

Pytanie 12 i 13 miały charakter pytań zamkniętych z możliwościami odpowiedzi „tak” albo „nie”. W 12 próbowano ustalić: „Czy za pośrednictwem portalu Facebook studenci polecają sobie nawzajem strony o tematyce naukowej związanej z kierunkiem swoich studiów?”. Odpowiedzi „tak” udzieliło 47% badanych, a „nie” wskazało 53% ankietowanych. Następnie w pytaniu 13: „Czy studenci dyskutują o jakości kształcenia w ramach uczelni na Facebooku?” znów niewiele więcej osób udzieliło przeczącej odpowiedzi (58%), twierdząco odpowiedziało 42% badanych.

Kolejne, 14 już pytanie: „Jak studenci wyrażają się o twojej uczelni na portalu społecznościowym Facebook?” stworzono, aby ustalić, jak studenci wypowiadają się o szkołach, w których studiują, mając na uwadze brak anonimowości – konta są spersonalizowane. Wyniki pokazano na wykresie 10.

Wykres 10. Opinie studentów korzystających z Facebooka o uczelni respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Ankietowani w większości udzielali odpowiedzi „dobrze” i „bardzo dobrze” – łącznie 82%. Opinie źle lub bardzo źle odnotowało 18% badanych, przy czym bardzo źle zaledwie 1%, co prawdopodobnie jest związane właśnie z personalizacją kont, więc komentarzami pod swoim nazwiskiem.

Pytania od 15 do 21 były pytaniami zamkniętymi, które dawały tylko dwie możliwości odpowiedzi: „tak” albo „nie”. Wszystkie były obowiązkowe, a ich wyniki wyglądają następująco. W 15 pytaniu podjęto próbę ustalenia: „Czy studenci porównują/oceniają

wykładowców na portalu Facebook?” Takie postępowanie potwierdziło 40%, a 60% mu zaprzeczyło. Rezultatem pytania 16: „Czy studenci zapraszają wykładowców do grona znajomych?” były następujące odpowiedzi: 14% zaprasza wykładowców do grona znajomych, natomiast zdecydowana większość, bo aż 86%, tego nie robi. W pytaniu 17 próbowano sprawdzić: „Czy studenci są zapraszani przez wykładowców do grona znajomych na wybranym portalu społecznościowym?”. Sytuacja była podobna – większość, aż 89%, odpowiadała, że nie, 11% potwierdziło fakt zaproszenia przez wykładowcę do grona znajomych. Jeszcze mniej osób odpowiedziało twierdząco na pytanie 18: „Czy studenci komunikują się z wykładowcami w sprawach uczelnianych przez Facebooka?”. Zaledwie 9% potwierdziło, 91% respondentów zaprzeczyło. Niemal bliźniaczo wyglądają odpowiedzi na pytanie 19: „Czy studenci śledzą posty na tablicach swoich wykładowców?”. Znowu twierdząco odpowiedziało 13% badanych, przecząco 87%. Pytania od 16 do 19 były przedłużeniem postawionego na początku pytania badawczego: Czy Facebook jest miejscem wymiany informacji między studentami, a wykładowcami? Z dużą pewnością można stwierdzić, że o ile w przypadku studentów taka forma kontaktów się sprawdza, to z wykładowcami już taki sposób komunikacji właściwie nie działa, a jeśli tak, to na niewielką skalę.

W odpowiedzi na pytanie 20: „Czy korzystając z portalu społecznościowego Facebook, zwracasz uwagę na prawa autorskie (czy respektujesz prawa autorskie)?” studenci w większości udzielali odpowiedzi, że zwracają uwagę na prawa autorskie. Tak odpowiedziało 64% badanych, a 36% zaprzeczyło, żeby o tym w ogóle myślało.

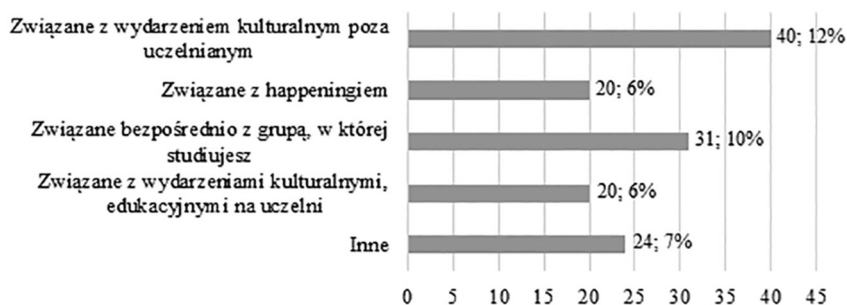
Pytanie 21: „Czy korzystasz z narzędzia »wydarzenia« na Facebooku?” było pierwszym w cyklu pytania o narzędzie zwane »wydarzenie”. Aż 67% ankietowanych potwierdziło korzystanie z tej opcji, 33% zaprzeczyło jakoby kiedykolwiek utworzyli jakieś wydarzenie. W pytaniu tym poproszono ankietowanych, którzy udzielili odpowiedzi „nie” o przejście bezpośrednio do pytania 26. Pozostałych zaproszono do pytań 22, 23, 24 i 25, które są pytaniami, dotyczącymi pytania badawczego o promocję uczelni poprzez Facebooka.

Na pytanie 22: „Czy uczelnia zaprasza studentów na wydarzenia, które tworzy i promuje?” 60% ankietowanych odpowiedziało, że tak, 11%, że nie, natomiast aż 27% po prostu nie wiedziało, czy uczelnia zaprasza na jakiegokolwiek wydarzenia czy też nie. W pytaniu 23 próbowano się zorientować: „Czy studenci biorą udział w wydarzeniach promowanych przez swoją uczelnię?”. Blisko 41% respondentów potwierdziła, reszta, a więc 59%, zaprzeczyła jakoby brała udział w takich wydarzeniach.

Pytanie 24: „Czy jesteś/byłeś/byłaś twórcą jakiegoś wydarzenia?” znowu było swego rodzaju sprawdzianem spostrzegawczości, gdyż kierowano je do wszystkich ankietowanych. 64 osoby (ponad 19%) nie udzieliło odpowiedzi. Niemniej jednak zdecydowana większość badanych zaprzeczyła, bo aż 77%, natomiast 23% potwierdziło, iż tworzyło jakieś wydarzenie.

Kolejne, 25 pytanie: „Jakiego rodzaju wydarzenie utworzyłeś/utworzyłaś?” dotyczyło rodzaju tworzonych wydarzeń. Wyniki przedstawia wykres 11.

Wykres 11. Rodzaje wydarzeń tworzonych przez respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

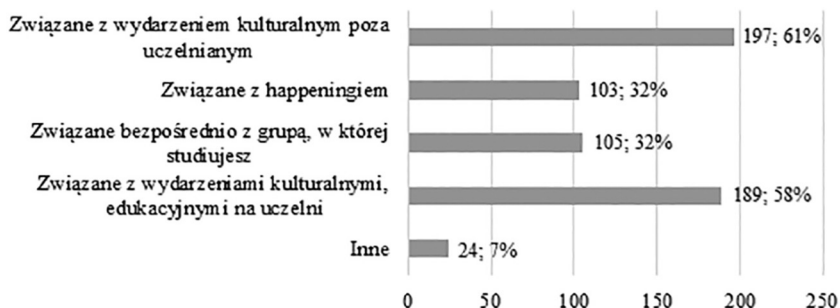
W związku z nieobowiązkowym charakterem pytania liczba odpowiedzi wyniosła 135, ale należy podkreślić, iż było to pytanie wielokrotnego wyboru, więc liczba głosów nie odpowiada liczbie osób odpowiadających. 23% ankietowanych wskazało wydarzenia związane z grupą, w której studiują, bardziej popularne były tylko wydarzenia kulturalne poza uczelnią – tak odpowiedziało blisko 30% badanych. Co ciekawe, na trzecim miejscu znalazła się odpowiedź „inne” (17%), w tym: „imprezy”, „nie utworzyłem/utworzyłam”, „związane z ZHP”, pozostawiono puste pole. Jeśli chodzi o odpowiedź „imprezy”, to można było sklasyfikować je jako happening. Co ciekawe, 11% ankietowanych, którzy nigdy żadnego wydarzenia nie utworzyli, zamiast pozostawić pytanie pustym, udzieliło odpowiedzi „inne”, wpisując: „nie utworzyłem/utworzyłam”.

Odpowiedź na pytanie 26: „Na jakiego rodzaju wydarzenia otrzymujesz zaproszenia?” było obowiązkowe. Wyniki zaprezentowano na wykresie 12.

Ponownie ankietowani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Najczęściej badani są zapraszani na wydarzenia związane z kulturą, które są imprezami pozauczelnianymi (32%), oraz związane z wydarzeniami organizowanymi przez uczelnię, np. kulturalnymi czy edukacyjnymi (31%). Zaledwie 4% udzieliło odpowiedzi „inne”, w tym: pozostawiono puste pole, „imprezy, np. urodzinowe”, „pomoc, np. zwierzętom”, „wydarzenia sportowe”, „nie wiem, ignoruję”, „nie otrzymuję”.

W 27 pytaniu: „Na jakiego rodzaju wydarzenia zaprasza Cię Twoja uczelnia?” dano ankietowanym możliwość wyboru dowolnej liczby odpowiedzi, które przedstawiono na wykresie 13.

Wykres 12. Wydarzenia, na które respondenci byli zapraszani



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Wykres 13. Wydarzenia, na jakie uczelnie zapraszają respondentów



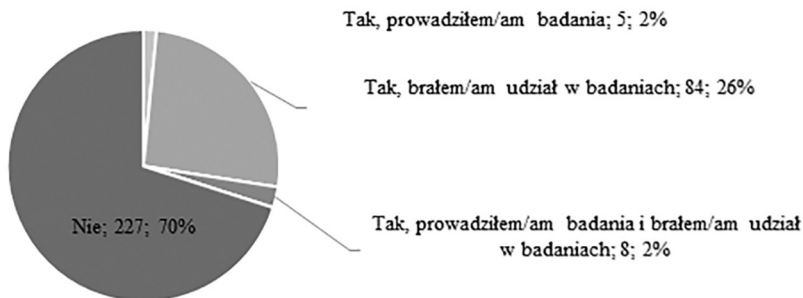
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Najczęściej studenci otrzymywali zaproszenie na imprezy organizowane przez samorząd studencki lub koła naukowe (29%). Kolejny wybór to możliwość uczestnictwa w wykładach, spotkaniach z osobami związanymi z nauką czy polityką i innymi gośćmi – takiej odpowiedzi udzieliło 27% badanych. Trzecie pod względem popularności były zaproszenia na kursy/szkolenia – 22% respondentów. Udzielono także odpowiedzi „inne”, w tym: „moja uczelnia nie tworzy wydarzeń na Facebooku”, „juwenalia”, „na żadne”, „nie wiem, ignoruję je”, „imprezy”, „konkursy”, „związane z samorządem studenckim”, „związane z kołami naukowymi” – łącznie 17%. Jeśli chodzi o odpowiedź „juwenalia”, to jest to impreza organizowana lub współorganizowana przez studentów, podobnie jak odpowiedzi „związane z samorządem studenckim”, „związane z kołami naukowymi”. Natomiast niepokojące wydają się odpowiedzi dotyczące tego, że uczelnia nie tworzy i nie zaprasza studentów na żadne

wydarzenia – łącznie 7% odpowiedzi. Facebook to bezpłatny kanał przekazywania informacji, a ze względu na przeważającą liczbę studentów uczelni niepublicznych wręcz nielogiczne wydaje się ignorowanie darmowej możliwości promocji jednostki. Dlatego w tym przypadku sprawdzono, studenci jakich jednostek wybierali taką odpowiedź. Co ciekawe, aż 19 osób było studentami szkół niepublicznych, natomiast 25 – publicznych. Różnica wydaje się niewielka, ale gdy porówna się to z całą badaną populacją, to 19 osób spośród studentów szkół niepublicznych stanowi 9% wszystkich ankietowanych będących studentami uczelni niepublicznych, podczas gdy 25 osób studiujących w publicznych uczelniach jest dwukrotnie wyższa, bo stanowi aż 20% respondentów szkół państwowych biorących udział w badaniu. Pokazuje to, że szkoły prywatne lepiej wykorzystują nowoczesne kanały komunikacji.

W pytaniu 28: „Czy prowadziłeś kiedyś jakieś badanie prowadzone za pośrednictwem Facebooka lub brałeś w takim udział?” zapytano studentów, czy kiedykolwiek byli poddani badaniom lub sami badali coś poprzez Facebooka. Wyniki przedstawia wykres 14.

Wykres 14. Udział ankietowanych w badaniach prowadzonych z wykorzystaniem Facebooka



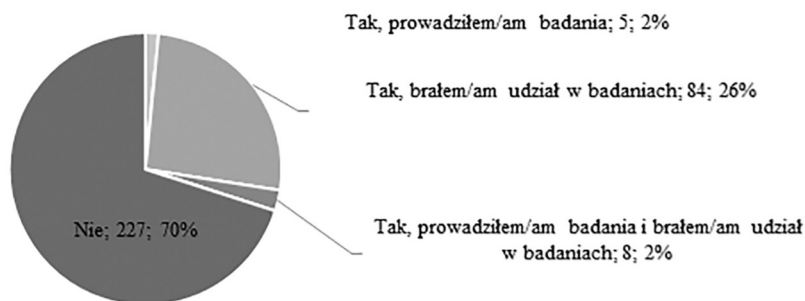
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Było to pytanie jednokrotnego wyboru. Znacząca większość udzieliła odpowiedzi „nie”, bo aż 70%. Tylko 2% stwierdziło, że brało udział w badaniach. Pytanie było dość nieprecyzyjne, żeby niczego nie sugerować. Chodziło o badania, które przeprowadził sam portal, różnego rodzaju uwagi i opinie, o które użytkownicy są pytani, ale także o kwestionariusze ankiet, które wiele osób, zwłaszcza spośród studentów, publikuje, np. w ramach badań do pracy licencjackiej czy magisterskiej. Tak też było w przypadku tego badania. Link do kwestionariusza umieszczono na Facebooku (prywatnych tablicach, stronie kół naukowych uczelni zarówno autorek, jak i jednostek, które zgodziły się udostępnić link na zasadzie „podaj dalej”). Ale skoro zaledwie 28%

respondentów to potwierdziło, zachodzi przypuszczenie, że w badaniu dużo większą rolę niż przekaz przez portal społecznościowy odegrał mailing z poszczególnymi uczelniami, samorządami studenckimi, akademickimi związkami sportowymi, kołami naukowymi itp. Jest to kluczowa informacja, która powinna stanowić punkt wyjścia dla kolejnych badań. O ile z Facebooka korzystają prawie wszyscy, to wcale nie jest łatwo za jego pośrednictwem dotrzeć do dużej liczby odbiorców, zwłaszcza jeśli wykorzystywane są tylko opcje bezpłatne, czyli wysyłanie wiadomości, publikowanie czy udostępnianie, gdyż odbiorcami są głównie znajomi użytkownika, a nie poszukiwana grupa docelowa. Istnieje możliwość, że zainteresowanie wzrosłoby, gdyby autorki zdecydowały się wykupić opcje płatną, ale podjęto decyzję o niekorzystaniu z takich dodatków podczas pierwszego badania, aby w przyszłości można było porównać, czy po takim zakupie popularność „postu” będzie przekładała się na liczbę wypełnionych ankiet. Kwestia ta pozostaje otwarta dla osób, które zechcą prowadzić dalsze badania tego portalu społecznościowego.

Ostatnie już, 29 pytanie: „Czy twoim zdaniem Facebook ułatwia kontakt z osobami z twojego kierunku studiów?” stanowiło podsumowanie. Respondenci byli poproszeni o wybranie jednej z podanych opcji. Wyniki zobrazowano na wykresie 15.

Wykres 15. Facebook jako narzędzie ułatwiające kontakty pomiędzy studentami



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań *Portal społecznościowy...*, op.cit.

Z całą stanowczością 89% respondentów uważa, że Facebook raczej lub zdecydowanie ułatwia kontakty studentów z innymi członkami ich grup na studiach. Tylko 4% uważało, że raczej lub zdecydowanie nie wpływa on na ułatwienie kontaktów, a 7% respondentów nie miało zdania na ten temat.

Podsumowanie

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych kwestii. Zdecydowanie można uznać portal społecznościowy Facebook za kanał przepływu informacji między studentami, ale występuje pewna wątpliwość co do samego sformułowania „skuteczność” – zgodnie z przyjętą hipotezą: Facebook jest skutecznym źródłem przepływu informacji między studentami. Częściej niż Facebooka wskazywano tylko mailing grupowy, Facebook ma jednak pewne ograniczenia, o których w samym badaniu nie wspomniano. Mowa tu o konieczności rejestracji, której nie każdy będzie skłonny się poddać. Stąd niewielka, ale jednak przewaga mailingu, gdyż w tych czasach niewyobrażalne jest niekorzystanie z e-maila. Facebook, mimo iż dobrowolny, nie zyskał ogólnoświatowej aprobaty. Nie każdy chce partycypować w takiej strukturze – dobrym przykładem mogą być Chiny, które blokują portal.

Druga sprawa to dotarcie do odbiorców. Mailing wysyłamy personalnie do osoby lub grupy osób (jeśli z jednego konta korzysta ich więcej), natomiast publikując coś na swojej tablicy, podejmujemy próbę „sprzedania” pewnych informacji całemu światu. Czy uda się nam tego dokonać skutecznie – jest zależne od wielu czynników, np. od tego, ile osób polubi taki post, skomentuje go albo udostępni. W znacznej mierze jego popularność i rozpowszechnienie nie zależy od samych właścicieli postu, a wręcz przeciwnie, od innych użytkowników. W przypadku maila jego autor ma władzę nad tym, komu i kiedy wyśle daną informację. Dodatkowo jest to przekaz spersonalizowany, osoba X wysłała maila do osoby Y. W przypadku Facebooka osoba X wysłała post do osób, które można oznaczyć jako grupę $Y_1 - n$ – bliżej niezidentyfikowaną. Poczucie bycia odbiorcą spada do zera, bo nie jest jasne, kto miał być odbiorcą docelowym danego postu. W tym miejscu można posłużyć się sformułowaniem: „jeśli coś jest do wszystkiego, to zazwyczaj jest do niczego”. Podobnie jest z informacją rozpowszechnianą w postaci postu – jeśli jest kierowana do wszystkich, to tak jakby w ogóle nie miała żadnego odbiorcy.

Najlepszym dowodem są przeprowadzone badania, które zakładały przekaz poprzez portal, a z odpowiedzi badanych jasno wynika, że zaledwie 28% respondentów w ogóle kiedykolwiek brała udział w badaniu *online*, które przekazano przez Facebooka. Ilu z nich miało na myśli to badanie, a nie jakieś inne – odpowiedzi na to pytanie nie uzyskano.

Z odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze: Z jakich kanałów komunikacji najczęściej korzystają studenci, chcąc wymienić informacje dotyczące kierunku studiów?, wynika, że Facebook jest jedną z najpopularniejszych platform wymiany informacji między studentami, ale mailing wciąż zajmuje wyższe miejsce. Dobrym przykładem jest niniejsze badanie – mimo iż zakładano dotarcie do odbiorców

głównie poprzez portal społecznościowy, to liczba respondentów okazała się dużo niższa niż przewidziały autorki. Mimo różnicy jednego punktu procentowego, który wynika z pytania 9 (czy bardziej popularny jest mailing czy grupy/strony na Facebooku), tylko 28% respondentów brała udział w badaniu online, o którym dowiedzieli się przez Facebooka (pytanie 28). Zważywszy na liczbę ankiet rozsyłanych tą drogą, wynik ten wydaje się niski. Potwierdza on natomiast podejrzenie, że o ile Facebook daje możliwość łatwego kontaktu ze znajomymi, to dotarcie do szerszego grona odbiorców bez opcji dopłaty za promowanie wśród wybranej grupy społecznej jest, po pierwsze, trudne, a po drugie w ogóle mało prawdopodobne.

Drugie pytanie postawione na samym początku dotyczyło przepływu informacji na poziomie student – wykładowca. Zapytano: „Czy Facebook jest miejscem dwukierunkowej wymiany informacji między studentami a wykładowcami?”. W pytaniach 16, 17, 18 i 19, które dotyczyły tej kwestii, ankietowani za każdym razem mieli do wyboru opcję „tak” albo „nie”, wyniki są więc bardzo przejrzyste. Pytano o to, czy studenci zapraszają swoich wykładowców do grona znajomych lub odwrotnie – czy są zapraszani, a także czy kontaktują się za pomocą Facebooka z wykładowcami już w komunikacji dwustronnej i czy śledzą tablice swoich nauczycieli. Na wszystkie cztery pytania przeważały odpowiedzi negatywne, natomiast w przypadku pozytywnych średnia wyniosła 12%.

W przypadku ostatniego pytania badawczego: W jaki, stopniu Facebook służy do promowania działalności uczelni?, próbowano ustalić, czy szkoły wyższe potrafią wykorzystać darmowe narzędzia oferowane przez portal społecznościowy, aby komunikować się z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Oczywiście uwagę skupiono na studentach, bo oni byli obiektem zainteresowania. Pierwszym z czterech pytań, które nawiązywały do tego tematu, było pytanie 3, które nie dawało wprawdzie jasnej odpowiedzi, ale wskazywało ilu studentów „lajkuje” i udostępnia treści prezentowane przez swoje szkoły – była to grupa 44% badanych. Jest to bardzo dobry początek, ponieważ, mimo iż 56% odpowiedziało, że tego nie robi, to nie wyklucza, iż taki przekaz do nich dociera, ale nie czują potrzeby, aby podjąć jakieś działanie względem niego. Kolejnymi pytaniami, które nawiązywały do podjętego tematu, były 22 i 23: czy uczelnia zaprasza na wydarzenia przez siebie organizowane i czy respondenci biorą w nich udział. W pierwszym przypadku większość, bo 49%, odpowiedziała, że jest zapraszana, ale już tylko 32% bierze udział w takich wydarzeniach. Wynik ten również jest zadawalający, tym bardziej że bardzo rzadko mówi się o wydarzeniach dla wszystkich jak inauguracja roku akademickiego. Jeśli są to wykłady lub spotkania z politykami, to nie każdy będzie nimi zainteresowany. Ostatnim pytaniem, które także nawiązywało do kwestii promowania, było pytanie 27, w którym podjęto próbę sprawdzenia, jakie wydarzenia mają na myśli ankietowani. Mimo pewnych problemów ze sklasyfikowaniem konkretnych zdarzeń do

odpowiednich kategorii okazało się, że przodującą grupą są sami studenci. Mowa tu o promocji wydarzeń związanych ze społecznością akademicką, takich jak juwenalia, akcje samorządu czy związków sportowych i kół naukowych – takiej odpowiedzi udzieliło 56% ankietowanych. Dopiero na drugim miejscu były działania uczelni, a więc zaproszenia na różnego rodzaju wykłady, spotkania itp. – 49% osób wybrało także tę odpowiedź.

Na podstawie powyższych uwag można z całą pewnością stwierdzić, że Facebook jest wykorzystywany przez studentów, ale także wykładowców i pracowników administracyjnych uczelni. Coraz częściej używa się go do przekazywania pewnych treści – w przypadku tego badania chodziło o treści związane ze studentami i uczelnią. Jeśli autorka miałaby poczynić jakieś rekomendacje, to z pewnością byłoby to pogłębienie badań i sprawdzenie, czy ich dotowanie, a więc odpłatne opcje promocji dostępne na Facebooku, spowodują znaczący wzrost odbiorców. Po drugie, trudno jest udawać, że Facebook nie jest nikomu do niczego potrzebny. Jeśli jest tak popularny, a liczba jego użytkowników wciąż rośnie, to może najwyższy czas na to, aby uczelnie potraktowały tę kwestię bardzo poważnie i zaczęły w szerszym zakresie wykorzystywać dostępne w jego ramach narzędzia. Zresztą Facebook to nie jedyne medium społecznościowe, które daje wiele możliwości, ale z pewnością najbardziej rozpowszechnione.

Przedsiębiorstwa zarówno małe, jak i duże są obecne w ten czy inny sposób na tym portalu, gdyż zrozumiały jego siłę i efekt śnieżnej kuli – gdy jedna osoba polubi, jej znajomi także mogą to zrobić, a może nawet w nieodległej przyszłości staną się klientami. W czasie, kiedy niż demograficzny zaczyna doskwierać wielu szkołom wyższym, Facebook jest dobrą drogą, gdyż uczelnie pokazują swoją elastyczność i chęć komunikacji nie z pozycji siły, ale współpracy. Wciąż wiele jednostek wzbrania się przed tworzeniem stron uczelni, gdyż niesie to także zagrożenia, np. niezadowoleni użytkownicy mogą komentować posty dokładnie w taki sam sposób jak ci zadowoleni. Dlatego uczelnia, chcąc prowadzić taką stronę, musi liczyć się z oddelegowaniem pracownika, który na bieżąco będzie kontrolował treści, które się tam pojawiają. Niemniej jednak uczelnia, która „przemawia” do studenta z Facebooka, a nie zza biurka rektora, wydaje się znacznie bardziej atrakcyjna i przyciąga potencjalnych studentów. Dlatego także w Polsce coraz więcej szkół wyższych nie tylko tworzy strony, ale nawet robi to w sposób bardzo profesjonalny. Chwali się swoimi wielkimi i małymi osiągnięciami i to właśnie przyciąga odbiorców – nie skupianie się na orderach, ale chęć pokazania, że pracownicy i studenci to ludzie, którzy potrafią się bawić, walczyć i zwyciężać.

Bibliografia

Historyczny moment Facebooka: miliard użytkowników, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Technologie/historyczny-moment-facebook--miliard-uzytkownikow,30541,1>.

Malesa P., *Wykorzystanie serwisów internetowych i portali społecznościowych w przepływie informacji między uczelnią, a studentami*, w: *Materiały Konferencji Młodych Naukowców nt.: Wpływ Młodych Naukowców Na Osiągnięcia Polskiej Nauki – V Edycja*, red. M. Kuczera, Creativetime, Kraków 2014.

Malesa P., Młynek M., Włodarska M., *Badania własne – Portal społecznościowy Facebook jako kanał przepływu informacji wśród studentów szkół wyższych w województwie śląskim*.

FACEBOOK AS A CHANNEL FOR INFORMATION FLOW AMONG UNIVERSITY STUDENTS IN THE PROVINCE OF SILESIA (POLAND)

SUMMARY

The purpose of this article is to discuss results of research which was conducted in 2013. The poll was carried out mainly about the use of social media, mostly Facebook, in contacts among students in the context of the flow of information about fields of study and an university. This paper provides a starting point for further research on the use of social media by both students and universities. It is also an attempt to assess the current state of situation, and if universities can use all the available tools to promote themselves in social media.

Key words: Facebook, social networking, social media, information flow, students in social media

UDZIAŁ PODMIOTÓW SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W KSZTAŁTOWANIU LOKALNEJ POLITYKI OCHRONY ZABYTKÓW

STRESZCZENIE

W opracowaniu podjęto kwestię partycypacji podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu lokalnej polityki w zakresie ochrony zabytków w Polsce. W pierwszej jego części przedstawiono podstawy prawne lokalnej polityki w dziedzinie ochrony zabytków i wymiary oddziaływania dziedzictwa kulturowego na człowieka, społeczeństwo, gospodarkę i rozwój, istotne jako „podstawy dowody” tej polityki (*evidence-based policy*). Następnie na podstawie przeprowadzonego studium przypadku scharakteryzowano proces i narzędzia wpływu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na politykę ochrony zabytków prowadzoną przez gminę. W dalszej kolejności zaprezentowano specyficzne uwarunkowania tej polityki. Tekst zakończono rekomendacjami dla prowadzenia lokalnej polityki ochrony zabytków w Polsce w świetle wyników przeprowadzonego badania.

Słowa kluczowe: zabytki, dziedzictwo kulturowe, polityka publiczna, społeczeństwo obywatelskie, samorząd terytorialny, partnerstwo publiczno-prywatne

Wstęp

Państwo polskie uznaje ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami za ważny interes publiczny i przedmiot polityki publicznej. Już w art. 5 Konstytucji RP zawarto zapis, iż Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego¹. To konstytucyjne

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5.

zadanie zostało skonkretyzowane i rozwinięte w wielu aktach prawnych, wśród których kluczowa jest Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Politykę w zakresie ochrony zabytków zgodnie z prawem prowadzi państwo na wszystkich swoich szczeblach – zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu samorządowym. Na poziomie całego państwa za politykę wobec dziedzictwa narodowego odpowiada Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a najwyższym organem ochrony zabytków jest Generalny Konserwator Zabytków. Na poziomie samorządowym ochrona zabytków i opieka nad zabytkami została ustanowiona zadaniem własnym gmin i powiatów, a sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i racjonalne jego wykorzystywanie – zadaniem własnym województw.

Polityka publiczna zgodnie z definicją jest „złożonym konglomeratem elementów prawa i innych środków regulacyjnych, działań (kombinacja narzędzi) oraz metod finansowania dotyczącym danego tematu (obszaru), opracowanym i ogłoszonym przez organy administracji publicznej (centralnej, samorządowej), a w nich przez konkretnych ludzi. (...) Na politykę publiczną w mniejszym lub większym stopniu mogą mieć wpływ obywatele, podmioty społeczeństwa obywatelskiego i grupy interesu”². Za podmioty społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej Polsce należy uznać organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje, kluby działające na podstawie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw, związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, partie polityczne i komitety wyborcze, kościoły i związki wyznaniowe, spółdzielnie socjalne, niepubliczne instytucje niekomercyjne oraz ruchy społeczne (ruchy miejskie, ruchy typu „NIMBY”). Społeczeństwo obywatelskie, zgodnie z definicją F. Fukuyamy, jest bowiem skomplikowaną siecią instytucji pośrednich pomiędzy państwem i jednostką³, a w zasadzie pomiędzy jednostką w rodzinie, państwem i rynkiem.

Narodowy Instytut Dziedzictwa uznaje, iż w ochronie zabytków ogromną rolę odgrywają samorządy terytorialne⁴. Obchodziliśmy w tym roku (2015) dwudziestopięciolecie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Ćwierć wieku działalności samorządu to dobry czas na podsumowania i być może dobry czas na podjęcie zmian, aby uczynić samorząd jeszcze lepszym gospodarzem małych ojczyzn. Gminy prowadzą lokalną politykę ochrony zabytków na swoich terytoriach. Jak każda polityka

² J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, *Wprowadzenie*, w: *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 9.

³ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 14.

⁴ Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 6.

publiczna tak i ta rozpościera się na kontinuum od nic nie robienia (co oczywiście także przynosi skutki) do stosowania silnej ingerencji w dany stan rzeczy. Ustawy nakładają na gminy zadania, wspólnie tworząc „przewodnik pryncypium” zgodnych z prawem działań, które gminy mają obowiązek lub powinność podejmować. Jednak gmina to nie tylko terytorialna jednostka administracyjna państwa, ale przede wszystkim terytorialna korporacja prawa publicznego i lokalna wspólnota samorządowa i jako taka swoją politykę kształtuje w procesie dialogu społecznego, w obliczu działań różnych grup interesów.

Celem opracowania jest przedstawienie i charakterystyka udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu lokalnej polityki ochrony zabytków i specyfiki polityki w dziedzinie ochrony zabytków. Niniejsze opracowanie powstało na podstawie studium przypadku lokalnej polityki wobec jednego konkretnego zabytku. Studium przypadku jest dobrą metodą badawczą przy rozpoznawaniu danego zjawiska w rzeczywistych warunkach, aby zwiększyć precyzję rozpoznania badanego zjawiska, wyodrębnić pojedyncze procesy i przypisać im wpływ na zmienną zależną. Pozwala na „zidentyfikowanie istotnych cech zjawiska, zależności pomiędzy zjawiskami oraz przebiegu zjawiska”⁵.

W pierwszej części opracowania zostanie przedstawiona definicja zabytku, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz podstawy prawne lokalnej polityki w dziedzinie ochrony zabytków. Dalej scharakteryzowane wymiary oddziaływania dziedzictwa kulturowego ważne w rozwoju lokalnym i będące podstawą prowadzenia polityki ochrony zabytków opartej na dowodach. Następnie zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonego studium przypadku udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w lokalnej polityce ochrony zabytku. Pracę zakończą rekomendacje dla prowadzenia tej polityki, wynikające z ustaleń badawczych.

1. Definicja zabytku, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zabytkiem jest „nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”⁶. Ustawa wyróżnia trzy grupy zabytków:

⁵ K. Obłąkowska-Kubiak, *Konstruowanie i testowanie teorii w badaniach naukowych*, w: *Naukowe badanie zjawisk gospodarczych*, red. K. Kuciński, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 134.

⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162 poz. 1568 z późn. zm., art. 3 pkt 1.

- 1) zabytki nieruchome – krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki (kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe), cmentarze, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji,
- 2) zabytki ruchome – dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, kolekcje stanowiące zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje, numizmaty oraz pamiątki historyczne (militaria, sztandary, pieczęcie, odznaki, medale, ordery), materiały biblioteczne, instrumenty muzyczne, wytwory sztuki ludowej i rękodzieła oraz inne obiekty etnograficzne, przedmioty upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji,
- 3) zabytki architektoniczne – pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

Ustawa wskazuje także pewnego rodzaju wartości niematerialne podlegające ochronie, a mianowicie: nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektów budowlanych, placów, ulic lub jednostek osadniczych⁷.

W perspektywie definicji prawnej zabytku (i obowiązków względem zabytku) istotna jest kwestia wpisania danego obiektu do rejestru zabytków. Na gruncie prawa polskiego nie jest jednak tak, że to wpis do rejestru decyduje o tym, czy dany obiekt jest zabytkiem czy też nie. „Zabytkiem jest rzecz bądź jej część, bez względu na to, czy została ona wpisana do rejestru, jeżeli tylko przysługują jej określone (...) zabytkowe cechy”⁸. „Konkretny obiekt nie staje się zabytkiem poprzez uznanie go za taki w decyzji o wpisie do rejestru. Jest nim już uprzednio, a wspomniana decyzja jedynie ten status potwierdza i stanowi podstawę do objęcia go dodatkową ochroną z wykorzystaniem władczych instrumentów nadzoru konserwatorskiego”⁹. Taka sytuacja, jak zauważa Monika Dreła, „stwarza pewną fikcję prawną – wszystkie zabytki poddane są ochronie prawnej przewidzianej w ustawie, bez względu na to, czy są one ujawnione w rejestrze zabytków”. Inaczej jest na przykład w prawie francuskim, w którym ustawodawca uznaje, że ochronie podlegają wyłącznie obiekty wpisane

⁷ Ustawa o ochronie zabytków..., op.cit., art. 6.1.

⁸ M. Dreła, *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, s. 112, konferencja z okazji Międzynarodowego Dnia Ochrony Zabytków, 14.04.2008 r. Gostyń, organizator: Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, <http://www.nid.pl/upload/iblock/0c8/0c8466bcef508bc2ed359477984d6daa.pdf> (dostęp: 6.11.2014).

⁹ P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 48–49.

do odpowiedniego rejestru. „W prawie francuskim zabytkiem nieruchomym jest jedynie nieruchomości lub jej część wpisana do odpowiedniego rejestru”¹⁰. Autorka ta uważa, że „w definicji zabytku nieruchomego powinno pojawić się kryterium wpisania nieruchomości do rejestru zabytków”, że lepsza na potrzeby praktyki byłaby sytuacja, gdyby status zabytku nieruchomego przysługiwał wyłącznie nieruchomościom wpisanym do rejestru zabytków¹¹.

Rejestr zabytków w Polsce prowadzi dla zabytków znajdujących się na terenie województwa wojewódzki konserwator zabytków, będący organem rządowej administracji terenowej powoływanym przez wojewodę¹². Rejestr jest prowadzony w formie ksiąg odrębnie dla poszczególnych rodzajów zabytków: księga A dla zabytków nieruchomych, księga B dla zabytków ruchomych, księga C dla zabytków archeologicznych. Księgi dzielą się na tomy. Każdy zabytek ma także kartę ewidencyjną¹³. Wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wpisie do rejestru zabytków po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania administracyjnego (na wniosek właściciela lub z urzędu). W trakcie postępowania jest gromadzony materiał dowodowy mający znaczenie dla sprawy, tj. dokumentacje i opracowania, materiały archiwalne, wyniki badań, opinie, ekspertyzy, oględziny zabytkowej nieruchomości¹⁴. Wojewódzki konserwator zabytków dokonuje wpisu w rejestrze zabytków, jeżeli decyzja o wpisie zabytku do rejestru stała się ostateczna¹⁵.

Wpis do rejestru zabytków jest zatem decyzją administracyjną i następującą na jej podstawie czynnością materialno-techniczną (czynnością samego wpisu¹⁶). „Stanowi (...) jednostronny akt organu administracji publicznej o charakterze władczym, wydany na podstawie wyraźnego przepisu prawa i rozstrzygający w konkretnej (oznaczonej indywidualnie) sprawie o prawach i obowiązkach podmiotu spoza administracji publicznej (dysponenta zabytku)”¹⁷. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest aktem o charakterze konstytutywno-deklaratywnym. Jest ona decyzją konstytutywną, na mocy decyzji o wpisie do rejestru zabytków dochodzi bowiem do zmiany (ukształtowania) sytuacji prawnej określonego obiektu. Decyzja ta jest źródłem praw i obowiązków indywidualnych: bez jej wydania po stronie konkretnej

¹⁰ M. Dreła, *Definicja zabytku...*, op.cit., s. 112, 115.

¹¹ Ibidem, s. 116.

¹² Ustawa o ochronie zabytków..., op.cit., art. 91, pkt 1.

¹³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz.U. nr 113 poz. 661.

¹⁴ http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-rejestrowe/procedury/ (dostęp: 10.02.2015).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r..., op.cit., § 4.1.

¹⁶ P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków...*, op.cit., s. 48.

¹⁷ Ibidem, s. 47.

osoby nie doszłoby do powstania przewidzianego w przepisach uprawnienia lub obowiązku. Na jej podstawie konkretny obiekt zostaje objęty prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m.in. na ograniczenie uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu. Wpis ten ma także pewne cechy decyzji deklaratoryjnej „w tym znaczeniu, że stwierdza zabytkowość danego obiektu, tj. fakt, że stanowi on zabytek w znaczeniu materialnym”¹⁸.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rozróżnia dwa rodzaje działań względem zabytków, tj. ochronę i opiekę. Ochrona zabytków jest zadaniem administracji publicznej i zgodnie z art. 4 ustawy polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- 1) „zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska”¹⁹.

Opieka nad zabytkami jest zadaniem ich właścicieli lub posiadaczy i polega na zapewnieniu warunków:

- 1) „naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury”²⁰.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami tworzy następujące instrumenty (narzędzia, formy) ochrony zabytków:

- 1) „wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;

¹⁸ Ibidem, s. 48–49.

¹⁹ Ustawa o ochronie zabytków..., op.cit., art. 4.

²⁰ Ibidem, art. 5.

- 4) ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego²¹.

Ponadto zgodnie z art. 22 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, w której powinny być ujęte:

- 1) „zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków²².

2. Podstawa prawna lokalnej polityki w dziedzinie ochrony zabytków

Obowiązek prowadzenia i ramy lokalnej (gminnej) polityki publicznej w dziedzinie ochrony zabytków są zapisane w przepisach polskiego prawa. Wśród zasadniczych aktów wymienić należy:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), która nakłada na państwo polskie (władze publiczne) zadanie stania na straży dziedzictwa narodowego oraz stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju²³.
- 2) Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162 poz. 1568 z późn. zm.), która „określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków²⁴.
- 3) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), wyznaczająca ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami jako zadanie własne gmin.

²¹ Ibidem, art. 7.

²² Ibidem, art. 22, pkt 4, 5.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op.cit., art. 5, 6.

²⁴ Ustawa o ochronie zabytków ..., op.cit., art. 1.

- 4) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.), „regulująca, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków”²⁵.
- 5) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.), w której ustawodawca zapisał, że opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki jest celem publicznym oraz określił przepisy obowiązujące w stosunku do nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków²⁶.
- 6) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.), „wyznaczająca zasady dotyczące budynków lub obiektów małej architektury podlegających ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”²⁷.
- 7) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425), która stanowi, że kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata²⁸.
- 8) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.) ustanawiająca ochronę dóbr kultury jako zadanie publiczne realizowane (także) przez organizacje pozarządowe oraz nakładająca na administrację publiczną obowiązek realizacji zadań we współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁹.

W Polsce w interesującym nas obszarze obowiązuje także prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej. Planując i prowadząc lokalną politykę wobec zabytków należy mieć na uwadze:

- 1) Konwencję dotyczącą utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury podpisaną w Londynie dnia 16 listopada 1945 r. (Dz.U. 1947 nr 46 poz. 242), w której państwa sygnatariusze stwierdzają, że dla osiągnięcia swoich celów organizacja będzie „pielęgnowała, rozwijała i rozpowszechniała wiedzę, zapewniając ochronę i opiekę światowemu dziedzictwu ksiązek, dzieł sztuki i pomników historii i nauki”³⁰.

²⁵ K. Obłąkowska-Kubiak, *Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego*, w: *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, op.cit., s. 252.

²⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm., art. 6, 14, 29, 45, 68, 73, 84, 96, 97, 109.

²⁷ K. Obłąkowska-Kubiak, *Zasada równego dostępu...*, op.cit., s. 252.

²⁸ Ibidem, s. 252.

²⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm., art. 4, pkt 13 i art. 5.

³⁰ Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz.U. 1947 nr 46 poz. 242, art. 1, pkt 2, podpkt c.

- 2) Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisaną w Hadze z dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212) i jej Regulamin Wykonawczy, w której państwa sygnatariusze ustanowiły system opieki nad dobrami kultury w trakcie konfliktu zbrojnego oraz zobowiązały się przygotować w czasie pokoju opiekę nad dobrami kulturalnymi położonymi na ich własnym terytorium wobec dających się przewidzieć następstw konfliktu zbrojnego. Ponadto zobowiązały się szanować dobra kulturalne położone na ich własnym terytorium i na innych terytoriach oraz zakazać i zapobiegać wszelkim aktom kradzieży, rabunku, rekwizycji i wandalizmu wymierzonych przeciw dobrom kultury. Ustaliły one, iż dobra kulturalne mogą być zaopatrzone w znak rozpoznawczy ułatwiający identyfikację. Wyróżniły także kategorię ochrony specjalnej dla dóbr kulturalnych wpisanych do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną i zobowiązały się zapewnić im nietykalność od wszelkich aktów nieprzyjacielskich³¹.
- 3) Europejską Konwencję Kulturalną podpisaną w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r. (Dz.U. 90.8.44), która stanowi, że każda z umawiających się stron podejmie odpowiednie kroki dla ochrony obiektów o europejskiej wartości kulturalnej znajdujące się w jej dyspozycji i zapewni właściwy do nich dostęp³².
- 4) Konwencję dotyczącą środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury sporządzoną w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz.U. 1974 nr 20 poz. 106), w której zapisano, że każde państwo musi uświadomić sobie swój obowiązek moralny poszanowania swojego własnego dziedzictwa kulturalnego i dziedzictwa wszystkich narodów oraz że obowiązkiem każdego państwa jest chronić dobra kultury znajdujące się na jego terytorium przed niebezpieczeństwem kradzieży, nielegalnych wykopalisk i nielegalnego wywozu. Umawiające się strony zobowiązały się przeciwdziałać praktykom nielegalnego przywozu, wywozu i przenoszenia własności dóbr kultury i utworzyć system przeciwdziałający takim praktykom³³.
- 5) Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego przyjętą w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej osiemnastej sesji (Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190), która ustanowiła międzynarodowy

³¹ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisaną w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Haga.pdf (dostęp: 5.11.2014).

³² Europejska Konwencja Kulturalna, podpisana w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r., Dz.U. 90.8.44, art. 5.

³³ Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r., Dz.U. 1974 nr 20 poz. 106.

system ochrony dóbr dziedzictwa kulturowego i naturalnego o wyjątkowej powszechnej wartości, określonych mianem „światowego dziedzictwa całej ludzkości”, bez względu na to, którego narodu są one własnością³⁴.

- 6) Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326), które stanowią, iż Unia Europejska czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy³⁵, a działanie Unii Europejskiej zmierza, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania działań państw w zachowaniu i ochronie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim³⁶.

Na poziomie każdej konkretnej gminy obowiązują akty prawa miejscowego i akty wiążące organ wykonawczy samorządu terytorialnego, które stanowią elementy samorządowej polityki w dziedzinie ochrony zabytków, tj.

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – akt wiążący organ wykonawczy gminy,
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – akt prawa miejscowego,
- 3) uchwały dotyczące utworzenia parków kulturowych – akt prawa miejscowego,
- 4) uchwała dotycząca ustanowienia gminnego programu opieki nad zabytkami – akt prawa miejscowego,
- 5) gminna ewidencja zabytków – prowadzona przez organ wykonawczy³⁷.

3. Wymiary oddziaływania dziedzictwa kulturowego jako podstawa lokalnej polityki ochrony zabytków opartej na dowodach (*evidence-based policy*)

Polityka publiczna zmierza do osiągnięcia zdefiniowanych celów poprzez działania oparte na dowodach, tj. na uzasadnieniu, dlaczego ma być podjęty określony zestaw działań, na wiedzy o tym, jakie rezultaty wynikną z podejmowanych działań. Nauki społeczne badają zagadnienie dziedzictwa kulturowego i zabytków jako korelatów kultury w różnych wymiarach, tj. człowieka i społeczeństwa, w wymiarze ekonomicznym, w perspektywie przestrzeni geograficznej, w której żyją ludzie, i rozwoju lokalnego. Wiedza ta może służyć jako podstawa planowania i prowadzenia polityki publicznej ochrony zabytków.

³⁴ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 roku przez Konferencję Generalną Narodów Zjednoczonych dla Wychowania Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Załącznik do Dz.U. 1976 nr 36 poz. 190, Preambuła.

³⁵ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326, art. 3, pkt 3.

³⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326, art. 167.

³⁷ Ustawa o ochronie zabytków..., op.cit., art. 22, pkt 4.

W wymiarze człowieka i społeczeństwa, jak pisze Agnieszka Tomczak, dziedzictwo kulturowe zawiera aspekt społeczno-moralny, a dbałość o dziedzictwo kulturowe i promocja jego szczególnych wartości jawi się jako inwestycja w kapitał ludzki³⁸. Obcowanie z materialnym i niematerialnym dziedzictwem kultury, uczestniczenie w nim³⁹ wpływa na rozwój emocjonalny i intelektualny człowieka. Ważne staje się nie tylko „być” i „mieć”, ale również „wiedzieć” i „rozumieć”⁴⁰. Do pozytywnych efektów spotkań z dziedzictwem kulturowym w wymiarze jednostki ludzkiej należy zaliczyć:

- a) „kompensowanie zmian, jakie przynosi technologia,
- b) krytyczną ocenę rzeczywistości (...),
- c) pomoc w zrozumieniu świata i swojego w nim miejsca (kim i skąd jesteśmy),
- d) pozytywną identyfikację z krajem, regionem, generacją (tożsamość, poczucie wartości),
- e) współtworzenie estetycznego standardu (...),
- f) wpływ na moralność (pohamowanie agresji, refleksja, obrona przed konsumpcjonizmem, wzrost wrażliwości)”⁴¹.

W wymiarze społecznym (wspólnotowym, człowieka w społeczeństwie) dziedzictwo kulturowe jest ściśle związane z kwestiami: więzi społecznych, tożsamości, świadomości i mobilizacji społecznej. Dziedzictwo kulturowe ma funkcję socjotwórczą, jest podstawą więzi społecznych pomiędzy członkami wspólnoty. Wspólnota jest zjednoczona w podzielanych wspomnieniach, mitach, tradycjach, wartościach, we wspólnym języku, wspólnych symbolach i miejscach pamięci. Kontynuacja własnych dobrych tradycji historycznych jest dla wielu środowisk samorządowych podstawą silnej więzi z miejscem zamieszkania, dyscypliny społecznej i umiejętności wspólnego osiągnięcia celów zbiorowych⁴². Świadomość dziedzictwa kulturowego jest elementem świadomości społecznej, która pozwala jednostkom i grupom lepiej zrozumieć rzeczywistość społeczną, identyfikować się z nią i angażować się w rozwiązywanie wspólnych problemów. Rozwój społecznej świadomości lokalnej przekształca słabo zintegrowane i pasywne zbiorowości społeczne w kreatywne społeczności lokalne. Dziedzictwo kulturowe jest elementem tworzącym i utrzymującym tożsamość lokalną

³⁸ A. Tomczak, *Rola promocji w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa, s. 227.

³⁹ Kwestia uczestnictwa w dziedzictwie kulturowym została szczegółowo opisana w: K. Obłąkowska-Kubiak, *Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego*, w: *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, op.cit., s. 247–250.

⁴⁰ A. Tomczak, *Rola promocji...*, op.cit., s. 227.

⁴¹ Ibidem, s. 227.

⁴² K. Broński, *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 706, Kraków 2006, s. 11.

i poczucie wspólnotowości⁴³. Chroniąc materialne dziedzictwo kulturowe, chronimy wartości, których są one nośnikami⁴⁴.

W wymiarze ekonomicznym, jak pisze Hanna Kisielowska, zabytki stają się dziś źródłem wartości poszukiwanych na rynku. „Nieruchomości zabytkowe zaspokajają (...) wymóg niepowtarzalności. Mają swoje indywidualne, wyróżniające je cechy, co jest atutem w czasach standaryzacji i globalizacji. Siedziba w zabytku nobilituje, dodaje prestiżu, stwarza korzystne warunki kontaktów zawodowych i towarzyskich. Występujące na rynku nieruchomości trendy wyraźnie wskazują, że nieruchomości zabytkowe podlegają stałemu wzrostowi wartości, co chroni zainwestowane środki przed ich deprecjacją spowodowaną m.in. inflacją. (...) Elementami, które należy uwzględnić, mówiąc o rynku nieruchomości zabytkowych, są możliwe do uzyskania dotacje i ulgi podatkowe”⁴⁵.

Przy znacznym nagromadzeniu zasobów kulturowych dobrym sposobem ich waloryzacji ekonomicznej jest przekształcenie ich w produkt turystyczny. Dziedzictwo kulturowe może być celem ruchu turystycznego, a także jego bazą. Koncepcja rozwoju turystyki w oparciu o dziedzictwo musi się opierać na optymalnym wykorzystaniu walorów dziedzictwa kulturowego i odpowiednim zarządzaniu nim. Nawal zwiedzających stwarza bowiem dla niego zagrożenie do unicestwienia włącznie⁴⁶. Dziedzictwo może pełnić także funkcję promocyjną, jest dobrą podstawą do tworzenia wizerunku miejsc i miejscowości, a atrakcyjny wizerunek przyciąga kapitał ludzki i finansowy⁴⁷.

Dziedzictwo kulturowe i zabytki mogą być i są wykorzystywane w bardzo dynamicznie współcześnie rozwijającym się i kreatywnym sektorze kultury. W procesie komodyfikacji (urynkowania) zasób kulturowy może zostać przekształcony w produkt odpowiadający potrzebom określonego segmentu nabywców i wykorzystany dla zaspokojenia tych potrzeb może przynosić zysk ekonomiczny oraz bezpośrednio lub pośrednio przyczyniać się do powstawania nowych miejsc pracy. „Potencjał zasobów kulturowych jest prawie nieograniczony, w związku z tym stwarza duże możliwości kreowania produktów, a nawet tworzenia nowych rynków (tj. innowacji w dziedzinie dziedzictwa)”⁴⁸.

Ekonomiczny wymiar dziedzictwa kulturowego łączy się ściśle z kwestią zarządzania tym dziedzictwem. Zarządzanie nim, jak pisze Krzysztof Broński, powinno polegać nie na ochranianiu go przed zmianami, ale na sterowaniu zmianami we właściwym

⁴³ Ibidem, s. 23.

⁴⁴ K. Gutowska, *Wstęp*, w: *Dziedzictwo kulturowe...*, op.cit., s. 6.

⁴⁵ H. Kisielowska, *Wykorzystanie nieruchomości zabytkowych na cele użytkowe*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, op.cit., s. 221–222.

⁴⁶ A. Tomczak, *Rola promocji...*, op.cit., s. 229.

⁴⁷ K. Broński, *Rola dziedzictwa kulturowego...*, op.cit., s. 23.

⁴⁸ Ibidem, s. 12–14.

kierunku. Umiejętność zarządzania dziedzictwem kulturowym wymaga nowych kwalifikacji, głównie marketingowych, a także wysokiej świadomości dziedzictwa kulturowego. Dziedzictwo nie może oczywiście przetrwać bez nakładów finansowych na jego utrzymanie. Jednak utrzymywanie dziedzictwa w postaci pamiątki muzealnej jest najdroższym sposobem jego ochrony i w ten sposób można utrzymywać jedynie niewielką część zabytków⁴⁹. Pozostałym zasobom kulturowym należy nadać określoną funkcję, należy z nich korzystać tak, aby były one częścią teraźniejszości, aby były wplecione w życie codzienne⁵⁰. „Zasób kulturowy bez funkcji ginie, ale funkcja zasobu kulturowego nie może być w opozycji do jego formy”⁵¹.

W obieg gospodarczy także mogą zostać włączone tzw. zasoby niechciane poprzez nadanie im funkcji związanych z kulturą, nauką czy rekreacją, np. dawną halę produkcyjną można wykorzystać jako halę koncertową. Dziedzictwo obce można wykorzystać przy budowaniu więzi ponadetnicznych, do przełamania uprzedzeń i stereotypów⁵².

W perspektywie przestrzeni geograficznej, w której żyją ludzie, uznaje się jako podstawowe, że każda taka przestrzeń (region, miasto, wieś) ma swój kontekst (kulturowy, społeczny, ekonomiczny, przyrodniczy), który czyni ją niepowtarzalną. Przestrzenie geograficzne nie są dobrami, których ilość, jak pisze Ryszard Domański, może być powiększana przez produkcję. Dlatego też nie mogą bez ograniczeń podlegać prawom rynku. W interesie jednostki i społeczeństwa są zatem nakładane na gospodarkę przestrzenną regulatory prawne i administracyjne. „Ustala się w rezultacie rynek regulowany, sprzyjający ekonomicznej racjonalności, a jednocześnie chroniący interes społeczny”. Przestrzeń – jako dobro użytkowane publicznie – powinna być użytkowana w sposób odpowiadający uznanym wartościom społecznym, kulturalnym i estetycznym, a także muszą być ustanowione prawa i środki ich egzekwowania, zapewniające kulturalne użytkowanie przestrzeni. „Z działaniem tych praw powinna współgrać działalność wychowawcza zaszczepiająca i rozwijająca nawyki kulturowego zachowania się w przestrzeni i poszanowanie jej wyjątkowej wartości”. Niezbędna jest także międzypokoleniowa etyka przestrzenna. „Pokolenia starsze powinny przekazywać pokoleniom młodszym przestrzeń w stanie umożliwiającym dalszy rozwój jednostkowy i społeczny”⁵³. Elementem przestrzeni geograficznej, jej kontekstu kulturowego, niepowtarzalności kulturowej i turystycznej są zabytki. Są one istotną zmienną gospodarowania przestrzenią jako dobrem rzadkim. W ostatnim

⁴⁹ Ibidem, s. 21, 23.

⁵⁰ K. Gutowska, *Wstęp*, w: *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, op.cit., s. 6.

⁵¹ K. Broński, *Rola dziedzictwa kulturowego...*, op.cit., s. 23.

⁵² Ibidem, s. 23.

⁵³ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 31.

czasie w procesie rozwoju zagospodarowania obszarów śródmiejskich miast bardzo ważną stała się rekonstrukcja i uszlachetnienie istniejących zespołów urbanistycznych i pojedynczych budynków. Rozwinęła się dbałość o konserwację zabytków. Zabytki „stają się częścią krajobrazu kulturowego naszych miast i wsi, częścią naszego wypoczynku (turystyki kulturalnej), sposobem zarabiania pieniędzy, źródłem dochodów miasta i gminy”⁵⁴. Jednocześnie jednak pojawiają się informacje o złej kondycji wielu zabytków nieruchomości⁵⁵.

W perspektywie rozwoju lokalnego na dziedzictwo kulturowe i zabytki należy patrzeć przez wszystkie opisane powyżej wymiary, ponieważ rozwój lokalny ma swój komponent społeczny, gospodarczy, przestrzenny i przyrodniczy, które mają ostatecznie tworzyć harmonijną całość i wzajemnie się wspierać w kreowaniu nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy.

4. Przedmiot studium przypadku

Podmioty społeczeństwa obywatelskiego prowadzą intensywną działalność w obszarze ochrony zabytków. W 2008 r. działało w Polsce 2,5 tys. organizacji społecznych zajmujących się ochroną zabytków i miejsc pamięci narodowej, podtrzymywaniem tradycji narodowych, regionalnych i kulturowych. Jak wynika z badań GUS z 2009 r., organizacje działające w obszarze kultury, choć na ogół systematycznie współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego, to jednak pozostają poza obszarem tworzenia regulacji w ramach lokalnej wspólnoty terytorialnej. W 2008 r. jedynie 17% „kulturalnych organizacji społecznych” uczestniczyło w konsultacjach aktów normatywnych na poziomie urzędu gminy⁵⁶. Przystępując do studium przypadku, postanowiono sfalsyfikować to twierdzenie w przypadku lokalnej polityki ochrony zabytków, stawiając hipotezę, że istnieją także inne narzędzia wpływu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na lokalną politykę publiczną niż konsultacje społeczne. Postawiono następujące pytania badawcze:

- 1) Czy podmioty społeczeństwa obywatelskiego wpływają na politykę ochrony zabytków prowadzoną przez gminę?
- 2) Jeśli tak, to poprzez jakie działania i narzędzia?
- 3) Jaki ten proces ma istotne cechy i jaki ma przebieg?

⁵⁴ K. Gutowska, *Wstęp*, w: *Dziedzictwo kulturowe...*, op.cit., s. 6.

⁵⁵ Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport analizujący stan zabytków nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 4, http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/rejestr-zabytkow/zestawienia-zabytkow-nieruchomych/Raport_o_stanie_zabytkow_2004.pdf (dostęp: 1.12.2014).

⁵⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 161–163.

Przedmiotem przeprowadzonego studium przypadku był udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu gminnej polityki ochrony wobec historycznego układu urbanistycznego miasta ogrodu (miasta lasu) Zalesie Dolne. Przykład ten został wybrany, ponieważ charakteryzuje się w dużym natężeniu specyficznymi cechami dla sytuacji ochrony zabytków w Polsce, tj.:

- 1) dotyczy interesu prawnego i uprawnień wielu osób,
- 2) nie jest chroniony prawem jako zabytek wpisany do rejestru zabytków,
- 3) dotyczy gminy i rozwoju lokalnego,
- 4) był zachowany u przodu polskiej transformacji ustrojowej.

Historyczny układ urbanistyczny jest to „przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg”⁵⁷. Zalesie Dolne jest częścią miasta Piaseczno, położonego w południowej części aglomeracji warszawskiej, a jego układ urbanistyczny, jak czytamy w decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej MWKZ) o wpisie tego układu do rejestru zabytków z 2010 r., zaprojektowano w latach 20. XX wieku w oparciu o ideę miasta ogrodu (miasta lasu) wyprowadzoną z idei Ebenezera Howarda. W tamtym czasie realizowano tę koncepcję urbanistyczną zarówno na świecie, jak i w Polsce. „Zgodnie z tą ideą miasto ogród położone było w pobliżu dużej aglomeracji miejskiej, połączone z nią komunikacyjnie, okolone pasem zieleni i przeznaczone dla określonej liczby mieszkańców, którym zapewniało własny dom w przystępnej cenie”⁵⁸. Historyczny układ urbanistyczny Zalesia Dolnego „oparto o wcześniejszy układ drożny (w tym nowo poprowadzoną linię kolejki wąskotorowej) z uwzględnieniem warunków wodnych i krajobrazowych. (...) Założenia kompozycyjne Zalesia Dolnego zakładały zachowanie naturalnego krajobrazu i ochronę środowiska naturalnego. Świadczy o tym nie tylko duża powierzchnia zaprojektowanych działek (do 4000 m²) i zachowanie na nich lasu sosnowo-dębowego, lecz także przepisy umieszczone w aktach sprzedaży nieruchomości. Określone w nich warunki zagospodarowania parceli (...) były gwarantami utrzymania wysokich walorów klimatycznych na tych terenach. (...) Co warte podkreślenia, już w 1927 r., w ramach integracji mieszkańców, zostało zawiązane Towarzystwo Przyjaciół Miasta Lasu Zalesie złożone z osób zainteresowanych rozwojem ekonomicznym, kulturalnym i przestrzennym osiedla”⁵⁹. Ryszard Domański pisze, iż „howardowska idea miast ogrodów, o wyraźnym podłożu społecznikowskim,

⁵⁷ Ustawa o ochronie zabytków..., op.cit., art. 3, pkt 12.

⁵⁸ Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, Decyzja nr 1024, Warszawa, 28 września 2010, s. 1–3.

⁵⁹ Ibidem, s. 1–3.

była pierwszą próbą stworzenia modelu (miasta) zdekoncentrowanego. Miasta ogrody miały wiązać dobre cechy miasta z walorami wsi. Model zmierzał do odciążenia wielkich miast przez skierowanie migracji ze wsi do satelitarnych miast ogrodów⁶⁰.

5. Przebieg procesu udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w gminnej polityce ochrony zabytku – studium przypadku

Już w 1991 r., tuż po zmianie systemowej w Polsce, mieszkańcy Zalesia Dolnego utworzyli stowarzyszenie – Towarzystwo Przyjaciół Zalesia Dolnego (dalej TPZD) – zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. W statucie zapisali, że stowarzyszenie to „jest spadkobiercą społecznikowskiej tradycji działającego w okresie II Rzeczypospolitej Towarzystwa Przyjaciół Miasta Lasu Zalesie” i za cele postawili sobie m.in. budowanie więzi społecznej i pobudzanie aktywności mieszkańców Zalesia Dolnego dla dobra wspólnego, rozbudzanie wśród mieszkańców zamiłowania do Zalesia Dolnego, propagowanie historii i tradycji Zalesia Dolnego, podejmowanie działań na rzecz rozwoju turystyki i wypoczynku, troska o estetykę oraz urbanistyczny i architektoniczny ład Zalesia Dolnego, dbałość o środowisko naturalne oraz dążenie do odtworzenia utraconych wartości krajobrazowych⁶¹.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku władze miasta i gminy Piaseczno opracowały miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP) dla całego miasta Piaseczno w jego granicach administracyjnych (obejmujących Zalesie Dolne). Plan ten stanowił takie same zasady dla całego miasta Piaseczno i pomijał historyczne założenia urbanistyczne Zalesia Dolnego. Po wyłożeniu planu do publicznego wglądu TPZD wniosło protest, nie zgadzając się, aby opracowany plan dla całego miasta Piaseczno dotyczył także Zalesia Dolnego. Stowarzyszenie wniosło o opracowanie oddzielnego planu dla Zalesia Dolnego na podstawie historycznego planu parcelacji i historycznych zasad użytkowania parceli na tym terenie. W wyniku tego protestu z MPZP dla miasta Piaseczno wyłączono obszar Zalesia Dolnego. Tym samym władze lokalne Piaseczna w wyniku działalności podmiotu społeczeństwa obywatelskiego uznały zasób kulturowy za dziedzictwo kulturowe i rozpoczęły politykę jego ochrony.

Towarzystwo Przyjaciół Zalesia Dolnego opracowało wnioski do MPZP i w czerwcu 2000 r. złożyło je w urzędzie miasta i gminy. Wnioski te zostały oparte na przedwojennych zasadach konstytucyjnych dla tego układu urbanizacyjnego. Postulaty

⁶⁰ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, op.cit., s. 98.

⁶¹ Statut Towarzystwa Przyjaciół Zalesia Dolnego obowiązujący od 1991 do 2011 (przed zmianą w 2012), § 2, § 7.

stowarzyszenia zostały uwzględnione w MPZP przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie 18 grudnia 2003 r. Dziedzictwo kulturowe w postaci historycznego układu urbanistycznego i historycznych norm użytkowania przestrzeni stały się podstawą współczesnego aktu prawa miejscowego, realizując politykę ochrony tego zabytku.

Stowarzyszenie równolegle rozpoczęło starania o wpisanie układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do rejestru zabytków. Samodzielnie złożyło taki wniosek do MWKZ w 1999 r. W piśmie tym zapisano, iż „Towarzystwo Przyjaciół Zalesia Dolnego, obawiając się dynamicznej urbanizacji Piaseczna i Zalesia Dolnego, która może naruszyć to oryginalne rozwiązanie urbanistyczne, zwraca się z prośbą o ochronę prawną”. W piśmie z wnioskami do MPZP z 2000 r. stowarzyszenie wnosiło także o to, aby władze gminy wystąpiły z takim wnioskiem do MWKZ. Władze miasta i gminy Piaseczno nie zrealizowały tego postulatu. Towarzystwo Przyjaciół Zalesia Dolnego samodzielnie składało kolejne wnioski o wpisanie układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do rejestru zabytków w latach 2003, 2007 i 2009. Stowarzyszenie chciało, aby zabytek ten został objęty ścisłą ochroną konserwatorską ze względu na łamanie przepisów MPZP i obawiając się zmiany MPZP w związku z dynamiczną urbanizacją Piaseczna.

Towarzystwo podjęło także działania ukierunkowane na rozwijanie i popularyzację świadomości omawianego dziedzictwa i wiedzy o nim oraz budowy tożsamości lokalnej wokół tego dziedzictwa. Opracowało i w latach 2007, 2009 i 2010 wydało trzy zeszyty poświęcone lokalnej historii pt. *Zalesie Dolne – nasze miejsce na ziemi*. Zeszyty te zostały wydane przez Biuro informacji i promocji miasta. Od 2008 r. dorocznie organizuje Festiwal „Otwarte Ogrody”⁶² (przy wsparciu władz lokalnych i miejskiego centrum kultury). Od 2008 r. także dorocznie wydaje kalendarze tematycznie związane z Zalesiem Dolnym. Od stycznia 2010 r. rozpoczęło wydawanie pisma (lokalnej gazety) pt. „Zalesie Dolne”, w którym są poruszane tematy związane z kulturą, tożsamością i przyrodą Zalesia Dolnego oraz różnymi kwestiami lokalnymi.

Dnia 29 lipca 2009 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wszczął z urzędu (w związku z wnioskiem TPZD) postępowanie o wpis do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta ogrodu Zalesie Dolne. Postępowanie to zakończył 28 września 2010 r., wydając decyzję o wpisie tego układu urbanistycznego do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego. W decyzji nr 1024/2010 czytamy, że „Zalesie Dolne posiada duże walory naukowe związane z historią realizacji idei miast ogrodów na polskim gruncie”⁶³.

⁶² Jest to wydarzenie kulturalne, promujące kulturowe i naturalne zasoby przedwojennych mazowieckich miast ogrodów, uzdrowisk i letnisk, które odbywa się dorocznie także m.in. w Milanówku, Podkowie Leśnej, Konstancinie, Komorowie, Podkowie Leśnej, Józefowie, na warszawskiej Sadybie.

⁶³ Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, Decyzja nr 1024/2010 z dnia 28 września 2010, s. 3.

Wszczęcie postępowania o wpis tego układu urbanistycznego do rejestru zabytków spowodowało w społeczności Zalesia Dolnego powstanie ruchu mieszkańców przeciwnych temu wpisowi. Ruch ten wpisuje się w pewien sposób w rozwijający się od kilku lat nowy rodzaj partycypacji społecznej w kreowaniu przestrzeni miasta. Ten nowy rodzaj partycypacji polega na tym, iż działać zaczynają nie tylko zarejestrowane organizacje pozarządowe, lecz także nieformalne ruchy miejskie. „Ruchy te powstają w odpowiedzi na różne problemy”⁶⁴. Często są to ruchy protestu. „Ten typ ruchów miejskich bywa nazywany ruchami NIMBY (»Not In My Backyard« – »nie na moim podwórku«)”⁶⁵. Ruch ten na terenie Zalesia Dolnego w formie nieformalnego ruchu protestu działał od sierpnia 2009 r. do maja 2010 r., kiedy to jego uczestnicy utworzyli stowarzyszenie zwykle o nazwie: Mieszkańcy Zalesia Dolnego⁶⁶. Ruch ten podjął szereg działań przeciwko wpisowi. Były to działania w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego (skargi i wnioski do MWKZ, do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – dalej MKiDzN), działania formalne i nieformalne w obszarze kontaktu z przedstawicielami lokalnej władzy (jednym z głównych działaczy ruchu sprzeciwu był radny miasta i gminy) oraz działania informacyjne wśród mieszkańców Zalesia Dolnego (artykuły w prasie lokalnej, ulotki wrzucane do skrzynek mieszkańców, spotkania z mieszkańcami). Uczestnicy tego ruchu swój sprzeciw rozpięli na następujących wymiarach:

- 1) prawa własności – wpis po rejestrze zabytków ograniczy prawo własności i swobodę dysponowania nieruchomościami w Zalesiu Dolnym,
- 2) ekonomicznym – po wpisie do rejestru zabytków wartość nieruchomości spadnie; procedura inwestycyjna skomplikuje się, co wydłuży i podniesie koszt inwestycji zarówno prywatnych, jak i samorządowych; wzrosną podatki lokalne,
- 3) nieuznawania (odrzućenia) dziedzictwa kulturowego – układ urbanistyczny Zalesia Dolnego nie ma wartości zabytkowej, Zalesie Dolne nie jest miastem ogrodem, nie zostało stworzone zgodnie z koncepcją howardowskiego miasta ogrodu,
- 4) adekwatności i odpowiedniości obowiązującego prawa – obowiązujące na terenie Zalesia Dolnego akty prawne chronią je w odpowiedni sposób i należy doprowadzić do respektowania obowiązującego prawa, a nie wprowadzać kolejne obostrzenia,
- 5) uznaniowości służb ochrony zabytków – brak ustalonych i znanych zasad udzielania przez MWKZ opinii dotyczących robót budowlanych; obawy przed wymaganiami MWKZ,

⁶⁴ J. Popławska, „Prawo do miasta” – partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej, w: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, red. J. Osiński, J. Popławska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 125.

⁶⁵ Ibidem, s. 125.

⁶⁶ O ruchach typu NIMBY czytaj też w: R. Putman, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odradzanie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwo Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 30.

- 6) brak informacji o pomocy lub rekompensacie dla mieszkańców Zalesia Dolnego w związku z ograniczeniem ich prawa własności; uznanie, że nie będzie żadnej zewnętrznej pomocy finansowej; wpis to nałożenie licznych obowiązków nie-dający nic w zamian,
- 7) braku konsultacji społecznych,
- 8) dyskredytacji TPZD.

W sierpniu 2009 r. Towarzystwo Przyjaciół Zalesia Dolnego wystąpiło z pismem do radnych Rady Miasta i Gminy w Piasecznie z prośbą o nieuleganie presji przeciwników wpisu, zapoznanie się ze wszystkimi argumentami i zorganizowanie w możliwie najszybszym czasie spotkania z MWKZ. Jednak w tym samym dniu, w którym powyższe pismo wpłynęło do urzędu miasta i gminy, Komisja Ochrony Środowiska rady miejskiej w Piasecznie złożyła do burmistrza wnioski o zawieszenie postępowania konserwatorskiego w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego. Spotkanie z MWKZ w urzędzie miasta i gminy odbyło się dopiero w lutym 2010 r. i było pełne emocji, co odzwierciedlało konflikt społeczny, który rozwinął się w ciągu pół roku⁶⁷.

Dnia 24 marca 2010 r. Rada Miasta i Gminy w Piasecznie podjęła Uchwałę nr 1361/XLV/2010 wyrażającą sprzeciw wobec działań MWKZ w zakresie postępowania w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego. Rada miejska w uchwale tej zaleciła Burmistrzowi „podjęcie wszelkich działań zmierzających do nieobejmowania ochroną konserwatorską obszaru Zalesia Dolnego”⁶⁸. Uzasadnienie tej uchwały jest kompilacją ulotek, artykułów w lokalnej prasie, wniosków i pism opracowanych przez ruch przeciwników wpisu.

Po decyzji MWKZ o wpisie układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do rejestru zabytków (z dnia 29 września 2010 r.) odwołania od tej decyzji do MKiDzN wnieśli: gmina Piaseczno reprezentowana przez burmistrza, stowarzyszenie „Mieszkańcy Zalesia Dolnego” oraz Parafia Rzymskokatolicka Najświętszej Marii Panny Wspomożenia Wiernych w Zalesiu Dolnym, którą także należy uznać za podmiot społeczeństwa obywatelskiego. W odwołaniu burmistrz postawił następujące główne argumenty ważne w perspektywie lokalnej polityki ochrony zabytku:

- 1) decyzja MWKZ narusza „słuszny interes prawny (...) wspólnoty w postaci bezprawnej ingerencji w uprawnienia właścicielskie przysługujące zarówno jej jako całości, jak i jej poszczególnym członkom oraz w postaci bezprawnego ograniczenia jej prawa do kształtowania ładu przestrzennego na obszarze przez nią zajmowanym”

⁶⁷ O tym spotkaniu napisano w: T. Urzykowski, *Poróżnieni rejestrem zabytków pod Warszawą*, „Gazeta Stołeczna” z dnia 11 lutego 2012 r.

⁶⁸ Uchwała nr 1361/XLV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie, § 2.

- 2) układ urbanistyczny Zalesia Dolnego „nie spełnia przesłanek, które kwalifikowałyby go do wpisu do rejestru zabytków województwa mazowieckiego”, ponieważ układ urbanistyczny Zalesia Dolnego „nawet w swym pierwotnym kształcie nie stanowił (...) realizacji idei howardowskiego miasta ogrodu”,
- 3) obowiązujące na terenie Zalesia Dolnego formy ochrony są wystarczające dla zapewnienia ochrony tego obszaru,
- 4) wpis układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do rejestru zabytków prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności – ingeruje on nieproporcjonalnie w prawa własności przysługujące zarówno wspólnocie samorządowej Miasta i Gminy Piaseczno rozumianej jako całość, jak i jej poszczególnym członkom w porównaniu do celów, których osiągnięcie uzasadnia jego dokonanie⁶⁹.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 24 kwietnia 2013 r. uchylił decyzję o wpisie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Stwierdził, że decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, pozostawia wątpliwości co do przedmiotu i zakresu ochrony prawnej wynikającej z wpisu do rejestru zabytków, jest niespójna oraz MWKZ niedostatecznie wyjaśnił przesłanki decydujące o dokonaniu wpisu przedmiotowego obszaru układu urbanistycznego do rejestru zabytków⁷⁰.

Analizowany proces wskazuje, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego miały ogromny wpływ na gminną politykę ochrony zabytku, a różnorodność postaw i wartości reprezentowanych przez te podmioty objawiła się zmianami w prowadzonej polityce. Gmina wobec początkowego zainteresowania przedmiotowym zabytkiem tylko jednego podmiotu społeczeństwa obywatelskiego reprezentującego stanowisko za ochroną tego zabytku przyjęła umiarkowaną (choć wydaje się, że niekonsekwentną) politykę ochrony. Ustanowiła MPZP chroniący zabytek, wspierała budowanie świadomości i wiedzy o zabytku, wspierała budowanie tożsamości i wizerunku miejsca opartych na tym zabytku poprzez wspieranie działań lokalnego stowarzyszenia. Pojawiały się jednak zarzuty, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie był w praktyce przestrzegany, a władze lokalne nie podejmowały w tej kwestii działań. Następnie, gdy po rozpoczęciu procedury wpisu zabytku do rejestru zabytków pojawił się nowy podmiot społeczeństwa obywatelskiego przeciwny ochronie i skutecznie mobilizujący mieszkańców, władze gminy zmieniły swoją politykę, przyjmując stanowisko negacji tego zabytku.

⁶⁹ Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno, Odwołanie od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie nr 1024/2010 z 28 września 2010 r., Piaseczno, 12 października 2010.

⁷⁰ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Decyzja z dnia 24 kwietnia 2013 r., DOZ-OAiK -6700/1217110 [BKW].

6. Udział i narzędzia wpływu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na lokalną politykę ochrony zabytków

Przeprowadzone studium przypadku wskazuje, iż podmioty społeczeństwa obywatelskiego wpływają na lokalną politykę ochrony zabytków i na regulacje tworzone w ramach lokalnej wspólnoty terytorialnej. Działalność tych podmiotów w analizowanym przypadku wpłynęła na:

- 1) działania władz lokalnych wyrażone uchwałami rady miejskiej, wnioskami komisji merytorycznej rady oraz działaniami wykonawczymi burmistrza,
- 2) ustanowienie przez władze gminy MPZP chroniącego zabytek oraz uchylenie decyzji o wpisie zabytku do rejestru zabytków,
- 3) wsparcie przez władze gminy budowy tożsamości lokalnej opartej na zabytku – wsparcie finansowe i organizacyjne publikacji o zabytku i wydarzeń kulturalnych promujących zabytek,
- 4) wsparcie budowy wizerunku miejsca opartego na zabytku.

Narzędziami wpływu wykorzystywanymi przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego okazały się:

- 1) działania oparte na Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.) – składanie wniosków, skarg, protestów, zarzutów, odwołań,
- 2) lobbying – kontakty formalne i nieformalne z przedstawicielami władzy lokalnej w celu wywierania wpływu,
- 3) mobilizacja społeczności – w celu nacisku opinii publicznej na władze lokalne,
- 4) działalność edukacyjna, informacyjna i kulturalna.

7. Specyfika i rekomendacje dla prowadzenia lokalnej polityki ochrony zabytków w Polsce

Przeprowadzone studium przypadku wskazuje, że warunkiem prowadzenia lokalnej polityki ochrony zabytku jest świadomość zabytku i jego akceptacja jako dziedzictwa kulturowego. Bez tej świadomości i akceptacji wśród lokalnych władz, właścicieli zabytków, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i szeroko rozumianej społeczności lokalnej przedmiotowa polityka w ogóle nie zaistnieje. Przeprowadzone studium przypadku pokazało bardzo wyraźnie zjawisko polegające na tym, że społeczeństwo (społeczność) wybiera i akceptuje jako swoje dziedzictwo kulturowe tylko część zasobów kulturowych, które posiada. Część zasobów kulturowych jest odrzucana – społeczeństwo nie chce brać za nie odpowiedzialności, uważa je za

niepotrzebne i nieużyteczne. Krystyna Gutowska opisuje to zjawisko w następujący sposób: „w pojęciu dziedzictwa kulturowego zawarta jest myśl o selekcjonowaniu dóbr kultury na te, które chcemy przyjąć jako spadek po przeszłych pokoleniach, i te, przed których przyjęciem się wzdrygamy. Pokusa niszczenia, jaka pojawia się wobec tych ostatnich, równoważona jest przez inną postawę – szacunku i poczucia pokory wobec dóbr kultury – wyrażająca się w unikaniu nieodwracalnych decyzji o losach jakiegokolwiek z tych dóbr”⁷¹. Różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego przyjmują różne postawy, często sprzeczne ze sobą.

Kolejnym ustaleniem wynikającym ze studium przypadku jest stwierdzenie, iż polityka ochrony zabytków jest umiejscowiona w polu konfliktu wartości. Uznanie za zabytek dotyka uprawnień i interesów prywatnych ludzi i osób prawnych, zatem zgodnie z paradygmatem *homo oeconomicus* można przewidzieć, że część tych osób, kierując się dążeniem do maksymalizacji użyteczności własnej (lub zysku), wystąpi przeciwko rozwiązaniu, które postrzega jako pomniejszające użyteczność lub zysk. Polityka ochrony zabytków znajduje się w polu konfliktu pomiędzy dwoma typami postaw i związanych z nimi wiązek wartości, które implikują rozbieżne spojrzenie na rozwój społeczno-gospodarczy: z jednej strony mamy do czynienia ze „wspólnotą samoograniczających się (w imię dobra wspólnego) jednostek”, a z drugiej ze „zbiorowością jednostek nastawionych na maksymalizację użyteczności własnej”. Fakt ten prowadzi do powstawania wokół zabytków konfliktów społecznych.

Przeprowadzone badanie pozwala na rekomendacje dla polityki ochrony zabytków. Ochrona zabytków zatem:

- 1) powinna być skonstruowana w sposób niepogarszający sytuacji właścicieli i posiadaczy zabytków lub rekompensujący ewentualne straty,
- 2) powinna być procesem wysoce uspołecznionym, tj. zapewniać stronom pełne uczestnictwo na zasadach dialogu i współpracy (choć oczywiście ze względu na nieuniknione pole konfliktu ten dialog i współpraca często nie będą łatwe),
- 3) nie powinna pozostawiać żadnych wątpliwości w kwestii praw i obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie sprawowanej opieki nad obiektami zabytkowymi oraz tworzyć rozwiązania ułatwiające tę opiekę.

W badanym przypadku społeczność godziła się na obostrzenia wynikające z historycznego układu urbanistycznego, obowiązujące w MPZP. Przeciwstawiła się zaś zaostrzeniu tych obostrzeń, ponieważ, po pierwsze, uznała je za zbyt mocno ingerujące w ich uprawnienia i interes prywatny oraz, po drugie, nie przedstawiono mieszkańcom ich przyszłych obowiązków (w sposób bezpośredni i konkretny przez odpowiednie służby) ani żadnych rozwiązań ułatwiających opiekę nad zabytkiem. Ruch sprzeciwu mieszkańców powstał wskutek niezgody na narzucenie z góry

⁷¹ K. Gutowska, *Wstęp*, w: *Dziedzictwo kulturowe...*, op.cit., s. 7.

rozwiązania o poważnych i nie do końca jasnych (a postrzeganych negatywnie) skutkach prawnych. I poszedł on dalej – do negacji zabytku.

Wydaje się, że w analizowanym przypadku, i być może w każdym innym, najbardziej adekwatna byłaby umiarkowana i konsekwentna polityka ochrony zabytku, usytuowana pomiędzy dwoma skrajnościami, tj. postrzeganiem zabytku jako *sacrum* wyizolowanego z kontekstu ekonomicznego z jednej strony, a negowaniem (odrzuca- niem) zabytku z drugiej. Polityka taka powinna cechować się zrozumieniem funkcji dziedzictwa i możliwości jego wykorzystania w rozwoju lokalnym.

Podsumowanie

Przedstawione studium przypadku pokazało, że lokalna polityka w obszarze ochrony zabytków, jak zapewne każda inna polityka publiczna, jest obszarem ście- rania się różnych wizji i światopoglądów. Jest ona kreowana zarówno przez władzę i administrację publiczną różnych szczebli (a w nich przez konkretnych ludzi), jak i przez różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Nakładają się na nią różne procesy, wydawałoby się, że poboczne, np. proces wyborczy. W perspektywie analizo- wanego studium przypadku na siłę i dynamikę konfliktu, jaki powstał w społeczności, z pewnością wpływ miały wybory samorządowe, które odbyły się w listopadzie 2010 r. W analizowanym przypadku wyraźnie zabrakło dialogu. Wydaje się, że wojewódzki konserwator zabytków jest instytucją za bardzo oddaloną od ludzi, odizolowaną, że potrzebna jest zmiana polegająca na otwarciu się tego urzędu na ludzi. Służby konserwatorskie powinny być do dyspozycji właścicieli zabytków, a nie odwrotnie, i ponadto powinny być do dyspozycji właścicieli zabytków w terenie. Jeśli chcemy skutecznie chronić zabytki, włączając je w rozwój lokalny, konieczny jest też wzrost świadomości dziedzictwa kulturowego i akceptacja dla jego ochrony. Zabytek jest fenomenem konstruowanym społecznie, jest tym, czym jest w świadomości ludzi i w rzeczywistości komunikacyjnej przez nich wytworzonej. Służby konserwator- skie we współpracy z organizacjami pozarządowymi i samorządami terytorialnymi powinny wziąć na siebie rolę edukacyjną. Konserwatorzy zabytków powinni spo- tkać się z ludźmi i budować wiedzę o dziedzictwie kulturowym. Wydaje się także, że w Polsce pragnącej chronić swoje dziedzictwo narodowe konieczne jest szerokie wdrożenie w dziedzinie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami rozwiązania opartego na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Bibliografia

- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Broński K., *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 706, Kraków 2006.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2007.
- Drela M., *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, konferencja z okazji Międzynarodowego Dnia Ochrony Zabytków, 14.04.2008 r. Gostyń, organizator: Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, <http://www.nid.pl/upload/iblock-k/0c8/0c8466bcef508bc2ed359477984d6daa.pdf>.
- Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2003.
- Europejska Konwencja Kulturalna podpisana w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r., Dz.U. 90.8.44.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997.
- Główny Urząd Statystyczny, *Kultura w 2009 r.*, Warszawa 2010.
- http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-rejestrowe/procedury/.
- http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Haga.pdf.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury sporządzoną w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r., Dz.U. 1974 nr 20 poz. 106.
- Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury podpisaną w Londynie dnia 16 listopada 1945 r., Dz.U. 1947 nr 46 poz. 242.
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisaną w Hadze z dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. 1957 nr 46 poz. 212.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 roku przez Konferencję Generalną Narodów Zjednoczonych dla Wychowania Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Załącznik do Dz. U. 1976, nr 36, poz 190, Preambuła
- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.

- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport analizujący stan zabytków nieruchomych*, Warszawa 2004.
- Obłąkowska-Kubiak K., *Konstruowanie i testowanie teorii w badaniach naukowych*, w: *Naukowe badanie zjawisk gospodarczych*, red. K. Kuciński, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Obłąkowska-Kubiak K., *Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego*, w: *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Osiński J., Negacz K., Obłąkowska-Kubiak K., *Wprowadzenie*, w: *Polityka publiczna. 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Osiński, K. Negacz, K. Obłąkowska-Kubiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Popławska J., „Prawo do miasta” – *partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej*, w: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, red. J. Osiński, J. Popławska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- R. Putman, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odradzanie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przekład P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwo i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 30
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162 poz. 1568 z późn. zm.

Dokumenty poddane analizie w studium przypadku

- Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno, *Odwołanie od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie Nr 1024/2010 z 28.09.2010.*, Piaseczno, październik 2010.

- Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno, *Prośba do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o wyznaczenie terminu spotkania z mieszkańcami Zalesia Dolnego i przedstawicielami gminy w sprawie postępowania administracyjnego dot. wpisania układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do rejestru zabytków*, Piaseczno, styczeń 2010.
- Darska A., *List do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, Zalesie Dolne 2010.
- Komisja Ochrony Środowiska Rady Miasta i Gminy Piaseczno, *Wnioski komisji z posiedzenia w dniu 21.08.2009*, Piaseczno, sierpień 2009.
- Komitet Obrony Zalesia, *Ostrzeżenie dla mieszkańców Zalesia Dolnego*, ulotka, Piaseczno 2010.
- Królikowski J., *W sprawie wpisania układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do Rejestru Zabytków – pismo do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, Warszawa 2010.
- Markowska B., *Działają już Stowarzyszenie Mieszkańcy Zalesia Dolnego*, „Co i jak”, nr 117, Piaseczno 2010.
- Markowska B., *Jak miasta-ogrody powstawać miały*, „Co i jak”, nr 118, Piaseczno 2010.
- Mieszkańcy terenu Zalesia Dolnego, *Pismo do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Z wdzięcznością przyjęliśmy fakt wpisania historycznego układu urbanistycznego Miasta-Lasu Zalesie i Adamowa Zalesie do Rejestru Zabytków”*, Piaseczno 2010.
- Mieszkańcy Zalesia Dolnego, *List do mieszkańców*, Piaseczno 2010.
- Mieszkańcy Zalesia Dolnego, *Pismo do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków „Nie zgadzamy się z decyzją MWKZ o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu (w związku z wnioskiem TPZD) w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu architektonicznego miasta-ogród Zalesie Dolne i wnosimy o zaniechanie dalszych czynności w tej sprawie.”*, Piaseczno 2009.
- Mieszkańcy Zalesia Dolnego, *Skarga*, skierowana do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Piaseczno, marzec 2010.
- Mieszkańcy Zalesia Dolnego, *Wniosek o podjęcie decyzji o nie wpisywaniu obszaru objętego postępowaniem do rejestru zabytków – skierowany do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, Piaseczno wrzesień 2010,
- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Decyzja z dnia 24 kwietnia 2013 r.*, DOZ-OAiK-6700/1217110 [BKW].
- Mirecka M., Majda T., *Opinia urbanistów skierowana do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta-ogrodu Zalesie Dolne*, „Zalesie Dolne”, nr 3, Piaseczno 2010.
- MWKZ, *Decyzja nr 1024/2010*, Warszawa, 28 września 2010.
- MWKZ, *Pismo do Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, Starosty Powiatu Piaseczyńskiego oraz dwóch osób fizycznych informujące, iż przedmiot i zakres ochrony [...] przedstawiony w Zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta-ogrodu Zalesie Dolne ma charakter wyjściowy [...]*, Warszawa, sierpień 2009.

- MWKZ, *Pismo do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie pisma Mieszkańców Zalesia Dolnego Skarga*, Warszawa 2010.
- MWKZ, *Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta-ogrodu Zalesie Dolne*, Warszawa, lipiec 2009.
- Osmolska-Mróż B., *Opinia dotycząca dopuszczalnej minimalnej powierzchni działek budowlanych w Zalesiu Dolnym*, Warszawa 2003.
- Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Piaseczno na lata 2004–2015*, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Piaseczno 2004.
- Rada TPZD, *Pismo W sprawie skargi części mieszkańców Zalesia Dolnego dotyczącej wpisu układu urbanistycznego Zalesia Dolnego do Rejestru Zabytków* skierowane do Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, Piaseczno, marzec 2010.
- Regulamin stowarzyszenia Mieszkańcy Zalesia Dolnego*, Piaseczno 2010.
- Sobowiec Z., Rycharski T., *Audyt zrównoważonego rozwoju, Analiza Wskaźnikowa, Gmina Piaseczno*, United Nations Development Programme Umbrella Project, Piaseczno 2003.
- Statut Towarzystwa Przyjaciół Zalesia Dolnego*, Piaseczno 1991.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2015*, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Piaseczno 2004.
- TPZD, „Zalesie Dolne” – periodyk lokalny wydawany przez TPZD, nr 1, 2, 3, 4, 5, 6,7, 8, 9.
- TPZD, *Podziękowanie za objęcie ochroną układu urbanistycznego Zalesia Dolnego poprzez wpisanie go do ewidencji zabytków* – pismo do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Piaseczno, grudzień 2010.
- TPZD, *Program Festiwalu Otwarte Ogrody w Zalesiu Dolnym*, Piaseczno 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.
- TPZD, *Prośba do Radnych Miasta i Gminy Piaseczno – pismo do Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy w Piasecznie*, Piaseczno, sierpień 2009.
- TPZD, *Prośba o wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego – do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie*, Piaseczno 1999.
- TPZD, *Prośba o wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego – do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie*, Piaseczno 2003.
- TPZD, *Prośba o wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego – do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie*, Piaseczno 2007.
- TPZD, *Wniosek do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaseczno*, Piaseczno 2004.
- TPZD, *Wniosek o wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego Zalesia Dolnego – do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, Piaseczno, luty 2009.
- TPZD, *Wnioski po zapoznaniu się z ekspertyzą dr. inż. B. Osmulskiej-Mróż dotyczącą dopuszczalnej minimalnej powierzchni działek budowlanych w Zalesiu Dolnym*, Piaseczno 2003.
- TPZD, *Wnioski Towarzystwa Przyjaciół Zalesia Dolnego do nowo opracowywanego planu zagospodarowania przestrzennego dla Zalesia Dolnego*, Piaseczno 2000.

- Uchwała nr 1361/XLV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 24 marca 2010 r.
- Uchwała Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. zatwierdzająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna, Zalesie Dolne, Dz. Urz. Woj. Maz. nr 20 poz. 673 z dnia 30 stycznia 2004 r.
- Urzykowski T., *Poróżnieni rejestrem zabytków pod Warszawą*, „Gazeta Wyborcza”, Warszawa 2010.
- Walczykowska M., „Zalesie Dolne – nasze miejsce na ziemi”, z. II, Biuro Promocji i Informacji Gminy Piaseczno, Piaseczno 2009.
- Walczykowska M., „Zalesie Dolne – nasze miejsce na ziemi”, z. III, Biuro Promocji i Informacji Gminy Piaseczno, Piaseczno 2010.
- Walczykowska M., *Po co musimy chronić dziedzictwo kulturowe swojej miejscowości?*, „Zalesie Dolne”, nr 1, Piaseczno 2010.
- Walczykowska M., *Trochę historii: układ urbanistyczny Zalesia Dolnego*, „Zalesie Dolne”, nr 1, Piaseczno 2010.
- Walczykowska M., *Zalesie przed wojną*, „Zalesie Dolne – nasze miejsce na ziemi”, z. I, Biuro Promocji i Informacji Gminy Piaseczno, Piaseczno 2007.
- Woźniak M., *Zalesie Dolne do rejestru zabytków? cd.*, „Co i jak”, nr 116, Piaseczno 2010.
- Woźniak M., *Zalesie Dolne do rejestru zabytków?*, „Co i jak”, nr 115, Piaseczno 2009.

CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN THE LOCAL POLICY ON MONUMENTS PROTECTION

SUMMARY

The paper presents the civil society participation in the creation of the local policy on monuments protection in Poland. First, it describes the legal basis of the local evidence-based policy in the field of monuments protection. Then, it presents influence of monuments on human, society, economy and development, which are important as evidence for public policy on monuments protection. Next, drawing on a case study, the paper answers the question of whether and how the civic society influences the local policy in the field of monuments protection. It describes specific conditions of this policy. The recommendations for the policy on monuments protection conclude the paper.

Key words: Monuments, Cultural Heritage, Public Policy, Civic Society, Local Self-Government, Public-Private Partnership

REWITALIZACJA MAŁYCH I ŚREDNICH MIAST MAZOWSZA W LATACH 2007–2013. DYLEMATY I WYZWANIA

STRESZCZENIE

Województwo mazowieckie w skali całego kraju stanowi bardzo interesujący przykład centralizacji, tj. zróżnicowania w rozwoju gospodarczym między metropolitarnym centrum a pozostałymi obszarami regionu¹. Wskaźniki gospodarcze całego województwa są jednymi z najwyższych w UE dzięki stolicy kraju, niestety nie ma to przełożenia na poszczególne podobszary województwa, w szczególności na obszary wiejskie oraz małe i średnie miasta Mazowsza². Miasta te borykają się z wieloma ekonomiczno-przestrzenno-społecznymi problemami, a realizowane w nich procesy rewitalizacji stanowią jedno z podstawowych narzędzi uzdrawiania. Biorąc pod uwagę szansę dofinansowania tych działań otrzymaną w ostatnim okresie programowania (2007–2013), stanowią interesujący przykład tego, jak dzięki rewitalizacji miasta nie tylko „pięknieją”³, lecz także zmienia się ich społeczno-ekonomiczne oblicze, priorytetowe w kontekście rozwoju całych miast.

Analiza podejścia do rewitalizacji na Mazowszu pozwoli na zrozumienie problematyki procesów odnowy miast małych i średnich w Polsce, co zostanie przedstawione w niniejszym opracowaniu.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, rozwój miast, miasta małe i średnie, strategia rewitalizacji

¹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze*, Załącznik do Uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r., s. 4.

² *Ibidem*, s. 5.

³ Projekt „Polska pięknieje” realizowany z funduszy europejskich, mający na celu wypromowanie najbardziej interesujących projektów dofinansowanych z funduszy europejskich w latach 2004–2006 w obszarach: rewitalizacja, zabytek, produkt promocyjny, obiekt turystyczny, wydarzenie, współpraca transgraniczna, rozwój turystyki na obszarach wiejskich, <http://www.polskapieknieje.pascal.pl/oprojekcie.html> (dostęp: 22.06.2015).

Wstęp

„Miasto to najważniejszy i najprawdopodobniej najbardziej innowacyjny wynalazek, jaki pojawił się w ciągu ostatnich 10 tys. lat”⁴

Ponad 60% ludności w krajach Unii Europejskiej mieszka w miastach. W nich kumuluje się nauka, biznes, kultura, nowe technologie, kreatywność zbiorowa i twórczość indywidualna. Miasta są różne nie tylko ze względu na wielkość. Żyją własnym życiem tworzonym przez ich użytkowników, a zarazem właścicieli⁵.

Współczesne miasta świata borykają się z wieloma pogłębiającymi się i korelującymi problemami związanymi z ich sferą społeczną, ekonomiczną i przestrzenną⁶. Skutkiem tego są różnego rodzaju negatywne zjawiska, przeplatające się wzajemnie, często niedające się logicznie uporządkować w obszarze przyczynowo-skutkowym, czego ostatecznym efektem jest między innymi problem z ich mierzalnością⁷. Zaniebane miasta lub ich części umierają. Wymagają złożonych procesów rewitalizacyjnych, inwestycyjnych, a przede wszystkim innego, indywidualnego spojrzenia na ich deficyty i potencjał⁸.

1. Rewitalizacja a wielkość ośrodka miejskiego

Problematyka rewitalizacji miast i ich rozwoju stanowi nowy multidyscyplinarny obszar badawczy, ważny pod wieloma względami zarówno od strony praktycznej, jak i teoretycznej. Najwięcej dotychczas powstałych publikacji naukowych dotyczących rewitalizacji omawia procesy „odnowy”⁹ realizowane w miastach dużych, metropoliach, aglomeracjach czy na byłych terenach powojkowych i poprzemysłowych. Miastom małym i średnim poświęcono dotychczas znacznie mniej miejsca w badaniach, choć to one stanowią przewagę ilościową, a występujące na ich obszarach problemy – największe wyzwanie dla dzisiejszych badaczy i decydentów¹⁰.

⁴ J. Gądecki, *Niezbędnik Inteligenta*, „Polityka” 2014, nr 10, Wydanie specjalne *Miasta i ludzie*, s. 8.

⁵ M. Castells, *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982, s. 24.

⁶ *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, An Studio, Warszawa 2003, s. 28.

⁷ J. Jeżak, P. Cholewiński, *Audyt miejski z wykorzystaniem jednostek modularnych*, w: *System monitorowania rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, J. Jeżak, Kraków 2010, s. 66–95.

⁸ D. Kamrowska-Zaluska, *Zrównoważona odnowa przestrzeni miejskiej*, Tom CLVIII, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2014, s. 40.

⁹ Rewitalizacja często zwana jest odnową miast.

¹⁰ Na przykład *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, red. M. Bryx, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

Można przyjąć tezę, iż duże miasta rewitalizują się, od kiedy powstały – zmieniały się, rozwijały na przestrzeni wieków¹¹. W ich strukturach proces rewitalizacji stanowi naturalne źródło przemian związanych z przemijaniem i tworzeniem nowych bytów. Każda luka zostaje wypełniona czymś nowym lub odnowionym¹². W dużych miastach społeczność lokalna w bardziej świadomy sposób bierze udział w przekształcaniach miasta¹³. Składa się na to wiele czynników. Przeciętnie lepsza sytuacja finansowa nie pozostaje bez znaczenia¹⁴.

Miasta małe i średnie borykają się z wieloma narastającymi i pogłębiającymi się problemami, na które nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania. Problemy tych miast wynikają między innymi z wyższego bezrobocia, mniejszego zainteresowanie inwestorów, niższej przedsiębiorczości, niskich przychodów gminy, a w konsekwencji odpływu ludności najbardziej kreatywnej i potrzebnej tym miastom¹⁵.

Mało które miasto małe lub średnie stać na realizację wizji rewitalizacji „szytej na miarę”. Problemem jest również finansowanie, a raczej jego brak. W miastach małych i średnich często podstawowymi funduszami na realizację planów rewitalizacyjnych są jedynie środki pomocowe¹⁶.

2. Procesowe i definicyjne ujęcie rewitalizacji

Proces rewitalizacji obszarów zdegradowanych jest rozumiany jako: „proces przygotowania zagospodarowania miast realizowany dla zmiennych potrzeb społeczności miejskich i jednostek, które je tworzą (...)”¹⁷. M. Kopeć wyodrębnił 27 definicji rewitalizacji¹⁸, różnych pod względem ujęcia przedmiotu (rewitalizacja śródmieści, blokowisk, terenów poprzemysłowych), jednak zgodnych w obszarze definicji nominalnych¹⁹ i semantycznego ujęcia desygnatu²⁰.

¹¹ W. Ostrowski, *Wprowadzenie do historii budowy miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001, s. 13–22.

¹² Ibidem, s. 35–52.

¹³ K. Nawrotek, *Miasto jako idea, miasto jako struktura*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2010, s. 25.

¹⁴ P. Śleszyński, *Problemy zadłużenia ludności na Mazowszu*, tabela 2. Wskaźnik sytuacji finansowej ludności województwie mazowieckim według typów gmin w grudniu 2010, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2014, s. 26.

¹⁵ R. Florida, *Narodziny Klasy Kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 83.

¹⁶ W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja Miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Difin, Warszawa 2009, s. 16–17.

¹⁷ *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, s. 16.

¹⁸ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 96–104.

¹⁹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1995, s. 45.

²⁰ R. Carnap, *Empiryzm, semantyka, ontologia*, Wydawnictwo IFS PAN, Warszawa, s. 74.

Zważywszy, iż rewitalizacja winna stanowić kompleksowy proces przemian społeczno-ekonomiczno-przestrzennych²¹, możemy przyjąć, iż proces ten w efekcie jego realizacji musi ostatecznie dążyć do poprawy działania całego miasta²². Powinien stanowić formułę wpisującą się w kompleksową myśl strategiczną rozwoju tego miasta, wypływającą z jego przewag – „różną dla różnych miast”²³.

Mając na celu przywrócenie miastu obszarów zdegradowanych poprzez zwiększenie spójności społeczno-gospodarczo-przestrzennej tego obszaru z miastem, w ostatecznym efekcie nie tylko poprawiamy jakość życia mieszkańców zrewitalizowanych obszarów²⁴, lecz także podnosimy jakość życia całego miasta²⁵. Jak pisze J. Gehl: „miasta są dla ludzi”²⁶,

Zgodnie z definicją rewitalizacja dotyczy ściśle wyznaczonego obszaru, a nie całego miasta. Mówiąc o rewitalizacji miasta, bierzemy pod uwagę różne projekty realizowane w obszarze zdegradowanym, spełniającym wybrane kryteria definicyjne rewitalizacji. Lista kryteriów zgodnie z art. 47 Rozporządzenia 1828/2006 jest następująca²⁷:

- wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,
- wysoka stopa długotrwałego bezrobocia,
- niekorzystne trendy demograficzne,
- niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolaryzacji,
- wysoki poziom przestępczości i wykroczeń,
- niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej,
- wysoki stopień degradacji środowiska,
- wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych oraz uchodźców,
- porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego,
- niski poziom wydajności energetycznej budynków²⁸.

²¹ Większość z definicji przyjmuje, iż rewitalizacja stanowi szereg powiązanych ze sobą zmian w zdegradowanym obszarze, w sferze przestrzennej, ekonomicznej i społecznej.

²² P. Ciesiołka, *Rewitalizacja jako element polityki rozwoju aglomeracji poznańskiej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, nr 2, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2014, s. 17.

²³ *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miast*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Uniwersytet Opolski, Opole 2008, s. 9.

²⁴ W. Jarczewski, M. Huculuka, K. Janasa, *Rewitalizacja podwórek*, Wydawnictwo IRM, Kraków 2013, s. 66–94.

²⁵ *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, red. R. Guzik, Wydawnictwo IRM, Kraków 2009, s. 27.

²⁶ J. Gehl, *Cities for People*, Washington, Covelo, Island Press, London 2010, s. 3–19.

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. UE L 371 z 27 grudnia 2006 r.

²⁸ Zgodnie z zapisami rozporządzenia 1828/2006 wskaźniki dotyczące kryteriów i ich wybór są prowadzone na poziomie krajowym.

3. Zjawisko emergencji – rewitalizacja w rozwoju miast

Skupiając się na negatywnych cechach obszaru zdegradowanego, nie powinniśmy jednak zapomnieć, iż stanowi on część czegoś większego. Emergetyczny sposób widzenia miasta pozwala tworzyć strategie odnowy obszaru deficytowego w ujęciu szerszym, biorącym pod uwagę słabe i mocne strony całego miasta. „Wszystkie struktury wokół nas, tak jak miasto czy społeczeństwo, są złożoną siecią relacji i kształtują się na zasadzie interakcji wszystkich elementów ze wszystkimi”²⁹.

Cel strategiczny stworzony dla poszczególnych projektów rewitalizacyjnych w mieście powinien współgrać z wizją strategiczną rozwoju całego miasta, ze szczególnym naciskiem na takie podejście w miastach małych i średnich, gdzie intensyfikacja wszystkich negatywnych zjawisk jest większa, natomiast możliwości finansowania są ograniczone³⁰.

Dobrze przygotowane projekty rewitalizacyjne³¹ dzięki efektowi synergii wysyłają impuls rozwojowy całemu miastu³². Aby jednak taka sytuacja mogła mieć miejsce, niezbędne jest wielowymiarowe podejście do rewitalizacji, poprzedzone pogłębioną analizą wstępną, powiązaną z celami strategii rozwoju miasta.

Sam proces rewitalizacji winien stanowić wypadkową wyników diagnozy społeczno-ekonomiczno-przestrzennej i partycypacji społecznej³³, opartej na strategicznej wizji miasta, zapisanej w długofalowej strategii jego rozwoju³⁴, budowanej na wyeksponowaniu przewag konkurencyjnych, opartych na długofalowych potrzebach, a nie na bieżących czy potencjalnych możliwościach finansowania zewnętrznego³⁵.

4. Prawne aspekty rewitalizacji

Działania rewitalizacyjne w miastach polskich zostały zrealizowane przede wszystkim w oparciu na zaimplementowanych przepisach prawa Unii Europejskiej.

²⁹ A. Wasilkowska, *Przestrzeń Zewnętrzna*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, Wydawnictwo Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2010, s. 9.

³⁰ *Metody Oceny Rozwoju Regionalnego*, red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 113–137.

³¹ K. Lynch, *Obraz Miasta*, Wydawnictwo Archiwolta, Kraków 2011, s. 2.

³² K. Nawrotek, *Miasto jako idea, miasto jako struktura*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, op.cit., s. 25.

³³ K. Dopieralska, *Pozwólcie Wspólnotom Tworzyć. Partycypacja po angielsku*, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2014, nr 1, s. 35–40.

³⁴ *Zintegrowane Planowanie Rozwoju Miast*, red. G. Korzeniak, Wydawnictwo IRM, Kraków 2011.

³⁵ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 237.

W prawodawstwie polskim znalazły swoje miejsce w następujących aktach prawnych³⁶:

- Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2009 nr 84 poz. 712; nr 157, poz. 1241,
- Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz.U. nr 117 poz. 787,
- Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa, MRR/H/18(2)/08/08.

Rozwój miast w nowej koncepcji Polityki Rozwoju Kraju, zgodny z przyjętymi w 2009 r. Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski³⁷, stanowi podwaliny do opracowywanego dokumentu Krajowej polityki miejskiej³⁸, zaś dokumenty:

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020³⁹,
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)⁴⁰

stanowią dokumenty o randze taktyczno-zarządczej, umożliwiające planowane oddziaływanie władz publicznych na rozwój miast w Polsce. Uwzględniają te z działań na obszarach miejskich, które implikują osiągnięcie celów polityki regionalnej i przestrzennej⁴¹.

W Polsce działania dotyczące obszarów zdegradowanych są realizowane w szerszym zakresie od 2004 r.⁴². Początkowo poprzez Zintegrowane Programy Operacyjne Rozwoju Regionalnego (okres programowania 2004–2006 ZPORR)⁴³, następnie w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) na lata 2007–2013⁴⁴, różnych dla poszczególnych województw⁴⁵, jednak opartych na tych samych przepisach, aktualizowanych w poszczególnych latach.

³⁶ Wytyczne w sprawie opracowania lokalnych programów rewitalizacji, RPO.

³⁷ http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/ministerstwo/Documents/Zalozenia_SZR_wersja_przyjeta_przez_RM_270409.pdf (dostęp: 20.12.2014).

³⁸ http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Krajowa_Polityka_Miejska_wersja_I_27032014.pdf (dostęp: 20.12.2014).

³⁹ https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf (dostęp: 20.12.2014).

⁴⁰ http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf (dostęp: 20.12.2014).

⁴¹ http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspx (dostęp: 18.10.2014).

⁴² W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce, przy wsparciu z funduszami z UE w latach 2004–2008*, s. 15.

⁴³ M. Rembeza, *Analiza wybranych projektów rewitalizacyjnych w Polsce, finansowanych z funduszy strukturalnych UE, w pierwszym okresie programowania 2004–2006*, w: *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Libra Print, Warszawa 2007.

⁴⁴ http://www.euroreg.uw.edu.pl/media/prezentacje_konferencja_polityka_miejska/2.1_wojciech_jarczewski_magdalena_dej_-_rewitalizacja_2.0_jak_wykorzysta_dowiadzenia_rewitalizacji_...pdf (dostęp: 22.10.2014)

⁴⁵ Ibidem.

5. Rewitalizacja w strategiach rozwoju miast

Możliwość otrzymania dofinansowania na działania rewitalizacyjne od 2004 r.⁴⁶ ze środków Unii Europejskiej miała również inny ważny wymiar i aspekt dla możliwości realizacji długofalowej strategii rozwoju poszczególnych, szczególnie małych i średnich, miast polskich. Wymuszała opracowanie strategii rozwoju dla miast zainteresowanych pozyskaniem dofinansowania na rewitalizację. Dokumenty niniejsze z jednej strony powinny być spójne ze strategią rozwoju całego kraju, regionu, z drugiej strony powinny być stanowić efekt wypracowanej partycypacyjnie polityki miasta, najlepszej dla jego mieszkańców pod względem budowania przewag konkurencyjnych i pracy ku trwałości jej efektów.

Ostatecznie na podstawie tych dokumentów, przeprowadzonej diagnozy i konsultacji powstawały strategie rozwoju miast, następnie lokalne programy rewitalizacji – dedykowane obszarom zdegradowanym, jednak mające służyć budowaniu i poprawie spójności społeczno-przestrzenno-gospodarczej całych miast.

Zgodnie z zasadą „kroczenia” strategie rozwoju miast i programy rewitalizacji były aktualizowane. Ich aktualizacja jednak często opierała się przede wszystkim na aktualizacji bieżących potrzeb poszczególnych miast. Jak zauważa K. Skalski, „aktualizacja często była przedwczesna, tj. powstała przed aktualizacją dokumentów krajowych, a tym samym istniała nikła szansa uchwycenia przez samorządy zarówno osi rozwojowych całego kraju, jak i regionalnego ujęcia przewag konkurencyjnych miast⁴⁷. Efektem powyższego były niedostosowane strategie rozwoju miast – zarówno w sferze egzogenicznej, jak i endogenicznej. Co jest istotne, strategie w swoich zapisach często nie obejmowały problematyki rewitalizacyjnej, natomiast projekty rewitalizacyjne wpisane w lokalne programy rewitalizacji nie stanowiły wyzwania o randze strategicznej dla większości miast.

Wymóg sporządzenia programu rewitalizacyjnego i towarzyszące temu zasady – w przypadku ubiegania się o dofinansowanie od 2004 r. – spowodował zadaniowe i wybiórcze podejście do rewitalizacji. Potencjalni beneficjenci byli zainteresowani przeprowadzeniem rewitalizacji tylko w takim zakresie, w jakim otrzymają dofinansowanie. Efektem powyższego było opracowanie programów rewitalizacyjnych stanowiących zlepek „życzeń remontowych”, zaś obszar merytoryczny stanowił powtórzenie ogólnych zapisów strategii rozwoju miasta. Jedyne źródło informacji na temat potencjalnych potrzeb remontowo-modernizacyjnych, nazywanych rewitalizacją, stanowiła dołączana lista projektów remontowo-budowlanych. Podejście

⁴⁶ W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast...*, op.cit., s. 45.

⁴⁷ <http://irm.krakow.pl/pl/rewitalizacja.html> (dostęp: 25.10.2014).

takie wynikało przede wszystkim z możliwości finansowania tych projektów poprzez zapisy prawne poszczególnych dokumentów szczebla regionalnego i krajowego. Innymi słowy: jeśli różnego rodzaju zadania remontowe w regionalnych programach operacyjnych, wytycznych⁴⁸ lub krajowych programach operacyjnych były nazywane rewitalizacją, takie też zapisy pojawiały się w lokalnych programach rewitalizacji i takie też zadania były realizowane pod nazwą „rewitalizacja”⁴⁹.

6. Różnice rozwojowe na Mazowszu w kontekście rewitalizacji

Przepaść rozwojowa między miastami dużymi, a małymi i średnimi szczególnie widoczna jest w województwie mazowieckim. Zgodnie z klasyfikacją OECD Mazowsze zostało uznane za jeden z najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie regionów Europy. Choć na Mazowszu możemy spotkać pierwsze wzorcowe przykłady działań rewitalizacyjnych, realizowanych jeszcze w okresie przedakcesyjnym, kolejne lata ukazują inne podejście do problematyki rewitalizacyjnej. Jednak analiza działań rewitalizacyjnych na Mazowszu w latach 2007–2013 pozwala zrozumieć podejście do problematyki rewitalizacji w całym kraju, ponieważ zasady realizacji projektów rewitalizacyjnych wynikały z przepisów ogólnokrajowych.

W województwie mazowieckim w omawianym okresie 2007–2013 na działania rewitalizacyjne do miast powiatowych została skierowana kwota dofinansowania z funduszy UE w wysokości 155 mln PLN⁵⁰.

Głównym zdiagnozowanym problemem rozwoju Mazowsza był i jest nadal tzw. dualizm w poziomie rozwoju województwa pomiędzy metropolią warszawską a pozostałymi obszarami regionu, o czym była mowa na wstępie⁵¹. Dla przykładu w województwie znajduje się 105 z 500 najbiedniejszych gmin w Polsce, z kolei w samej Warszawie wartość PKB na jednego mieszkańca jest trzykrotnie wyższa niż średnia krajowa⁵².

W miastach województwa można również zaobserwować nasilającą się degradację przestrzeni miast w ich centrach, szczególnie w obrębie starych dzielnic przemysłowych i blokowisk, jak również na obrzeżach miast. Wraz z pojawieniem się funduszy unijnych podjęto działania prewencyjne, nakierowane na rewitalizację obszarów

⁴⁸ *Wytyczne w sprawie mieszkalnictwa*, op.cit., s. 4–5.

⁴⁹ Dla przykładu – często wykonywanymi projektami „rewitalizacyjnymi” były docieplania budynków. <http://www.rpo.mazovia.pl/lista-priorytet-wdzia/52-rewitalizacja-miast> (dostęp: 20.12.2014).

⁵¹ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r.*, op.cit., s. 4.

⁵² *Ibidem*.

miejskich⁵³. W latach 2004–2010 w ramach środków pomocowych zrealizowano działania rewitalizacyjne w 27 ośrodkach miejskich na kwotę ponad 230 mln PLN⁵⁴. Ponadto region wykorzystał szansę, uczestnicząc w projekcie NODUS, zrealizowanym w ramach programu URBACT 2⁵⁵.

Projekty rewitalizacyjne zrealizowane w ostatnich latach programowania 2004–2006 i 2007–2013 w miastach małych i średnich Mazowsza pokazały potrzebę realizacji tego typu zadań⁵⁶.

Obszarem strategicznym niwelowania różnic w poziomie rozwoju regionu poprzez rewitalizację było wzmocnienie potencjału rozwojowego miast Mazowsza dla aktywizacji samych miast i powiązanego z nimi obszaru⁵⁷. Rewitalizacja miała stać się impulsem do wzrostu poziomu konkurencyjności poprzez wykorzystanie zrewitalizowanych obszarów problemowych do celów gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub turystycznych⁵⁸.

7. Rewitalizacja w miastach małych i średnich województwa mazowieckiego (2007–2013)

Cel Działanie 5.2 Rewitalizacja miast Regionalnego Programu Operacyjnego dla Mazowsza skupił się na odnowie miejskich obszarów zdegradowanych⁵⁹. Wybór powyższego wynikał z zapisów Strategii Rozwoju Mazowsza⁶⁰: „Atrakcyjność miast województwa znacznie obniża degradacja infrastruktury przestrzeni miejskiej oraz efekt zmian transformacyjnych, zaś powiązane negatywne zjawiska społeczne prowadzą do marginalizacji części mieszkańców”⁶¹.

Wsparcie finansowe dedykowane na działania rewitalizacyjne zostało skierowane przede wszystkim do miast będących siedzibami powiatów⁶², a więc w większości do miast małych i średnich województwa⁶³. Obszary zdegradowane powinny były

⁵³ Ibidem, s. 14.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ <http://rpo.mazovia.pl/content/priorytet-v-wzmacnianie-rol-miast-w-rozwoju-regionu> (dostęp: 15.09.2014).

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ <http://rpo.mazovia.eu/wyberz-priorytet-i-dzialanie/74.htm> l (dostęp: 20.07.2014).

⁶⁰ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r.*, op.cit.

⁶¹ <http://rpo.mazovia.eu/wyberz-priorytet-i-dzialanie/74.html> (dostęp: 10.09.2014).

⁶² http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_miasta_w_liczbach_2009_notatka_infor.pdf (dostęp: 22.06.2015).

⁶³ <http://rpo.mazovia.pl/content/priorytet-v-wzmacnianie-rol-miast-w-rozwoju-regionu> (dostęp: 15.09.2014).

być wyznaczane z zachowaniem kryteriów wskazanych w załączniku nr 6 do Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013⁶⁴.

Zasada wyznaczania obszarów zdegradowanych wynikała z przepisów nadrzędnych, zaś projekty powinny być realizowane zgodnie z zapisami lokalnych programów rewitalizacji.

W ramach rewitalizacji miast, Działanie 5.2., zrealizowano 18 projektów w następujących małych i średnich miastach województwa (tabela 1).

Tabela 1. Miasta biorące udział w dofinansowanych działaniach rewitalizacyjnych, w tym liczba zrealizowanych projektów w latach 2007–2013

| Lp. | Miasto/zrealizowane projekty rewitalizacyjne |
|-----|----------------------------------------------|
| 1. | Białobrzegi – 1 projekt |
| 2. | Gostynin – 1 projekt |
| 3. | Grodzisk Mazowiecki – 1 projekt |
| 4. | Legionowo – 1 projekt |
| 5. | Nowy Dwór Mazowiecki – 1 projekt |
| 6. | Ostrów Mazowiecka – 2 projekty |
| 7. | Płock – 3 projekty |
| 8. | Płońsk – 2 projekty |
| 9. | Pionki – 1 projekt |
| 10. | Radzymin – 1 projekt |
| 11. | Siedlce – 1 projekt |
| 12. | Szydłowiec – 1 projekt |
| 13. | Sochaczew – 1 projekt |
| 14. | Węgrów – 1 projekt |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych informacji MiIR.

Trzy projekty – Płock, Szydłowiec i Węgrów – zostały zrealizowane w formule projektów pozakonkursowych⁶⁵. Projektodawcami były przede wszystkim jednostki publiczne (gminy) oraz Kościoły i związki wyznaniowe.

Dofinansowanie, o które ubiegali się beneficjenci, wynosiło od 1 967 974,42 PLN – Ostrów Mazowiecka, projekt: Przebudowa ogródka jordanowskiego – do 17 518 400,08 PLN – Grodzisk Mazowiecki, projekt: Rewitalizacja wielofunkcyjnych

⁶⁴ Załącznik nr 1 do uchwały nr 1112/163/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2012 r.

⁶⁵ Lista indykatorywna – wybrany zestaw projektów kluczowych nadrzędnych dla rozwoju województwa.

obszarów centrum Grodziska Mazowieckiego, etap I – Tereny zielone i zabytkowe miasta. Zrealizowano trzy projekty pozakonkursowe (tabela 2).

Tabela 2. Zrealizowane projekty pozakonkursowe

| Miasto | Kwota dofinansowania | Tytuł projektu |
|------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Szydłowiec | 25 384 301 PLN | Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza |
| Płock | 25 164 661 PLN | Rewitalizacja zabytkowych budynków dawnego kolegium i dawnej kolegiaty Św. Michała w Płocku |
| Węgrów | 14 819 189 PLN | Rewitalizacja Rynku Mariackiego w Węgrowie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: rpo.mazovia.pl (dostęp: 22.06.2015).

Jedynie siedem z osiemnastu projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w miastach małych i średnich Mazowsza nosiło znamiona projektów o znaczeniu kluczowym dla tych miast. Pozostałe odnosiły się do działań remontowych, modernizacyjnych, poprawy bezpieczeństwa. Poza projektami zrealizowanymi w miastach małych i średnich powstało dziesięć projektów w miastach dużych województwa. Dwa projekty zostały umieszczone na liście indykatywnej, osiem projektów zostało dofinansowanych w formule konkursowej.

Interesującym projektem wpisującym się w cel strategiczny Mazowsza był projekt zrealizowany w Szydłowcu „Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”.

Podsumowanie

Jak wskazuje dotychczasowa wiedza, miasta małe i średnie województwa mazowieckiego borykają się z problemami wymienionymi w niniejszym opracowaniu, a zwłaszcza z bezrobociem, niską jakością usług, niską przedsiębiorczością, czyli ogólnie niską jakością życia, właściwą dla rejonów zaniedbanych. Większość tych problemów nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w realizowanych projektach rewitalizacyjnych. Dodatkowo charakter realizowanych projektów rewitalizacyjnych odbiega znacznie od definicji projektów mających strategiczne znaczenie dla rozwoju tych miast. Wstępna analiza pozwala przyjąć, iż wybór większości zgłoszonych projektów na konkurs nie wypływał ze strategicznej analizy potrzeb całego miasta, a stanowił jedynie odpowiedź na potrzeby konkretnego wnioskodawcy. Większość wymienionych

miast boryka się z problemami demograficznymi, a zwłaszcza z odpływem ludności, czego nie ujęły prawdopodobnie wszystkie projekty konkursowe.

Trudno w tym momencie jednoznacznie orzec o pozostałych kwestiach, a mianowicie o jakości konsultacji społecznych, szczegółowych analizach projektów i pozostałych danych jakościowych dotyczących projektów. Te zagadnienia wymagają szczegółowych badań, co autorka niniejszego opracowania planuje zrobić w przygotowywanej dysertacji.

Wyzwaniem dla rewitalizacji miast małych i średnich jest wypracowanie formuły projektów o znaczeniu strategicznym dla tych miast, tworzonych dla mieszkańców i z mieszkańcami, wpływających na podniesienie konkurencyjności i podwyższenie jakości życia w całym mieście.

Bibliografia

- Albrechts L., *In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning: A European Perspective*, International Planning Studies, 2001.
- Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, red. W. Rydzik, Kraków 2009.
- Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, red. T. Kalinowski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.
- Belniak S., *Rewitalizacja Nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Bliniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004.
- Bogart W.T., *Don't Call It Sprawl. Metropolitan Structure in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, New York 2006.
- Carnap R., *Empiryzm, semantyka, ontologia*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2005.
- Castells M., *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982.
- Chadwick G.F., *Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process* (1 ed.), Pergamon Press, Oxford 1971.
- Ciesiołka P., *Rewitalizacja jako element polityki rozwoju aglomeracji poznańskiej*, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast „Problemy Rozwoju Miast” 2014, nr 2, Kraków 2014.
- Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, red. A. Zborowski, Kraków 2009.
- Dopierańska K., *Pozwólcie Wspólnotom Tworzyć. Partycypacja po angielsku*, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2014, nr 1.
- ECFESD – *European Consultative Forum on Environment and Sustainable Development, The European Spatial Development Perspective – ESDP*, Brussels: European Commission 1999.

- European Commission, *Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as Well as Impact Interactions*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- European Commission, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, European Commission, DG – Regional Policy and Cohesion, 1997.
- Faludi A., *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford 1973.
- Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, red. M. Bryx, Wydawnictwo IRM, Kraków 2009.
- Florida R., *Narodziny Klasy kreatywnej*, Wydawnictwo Narodowego Centrum Kultury, Warszawa 2010.
- Gałka J., Warych-Juras A., *Potencjał konkurencyjności miast z perspektywy migracji ludności (na przykładzie województwa małopolskiego)*, w: J. Słodczyk, E. Szafranek, *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miast*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Gawryszewski A., *Rozwój demograficzno-społeczny wielkich miast w Polsce XX wieku*, w: *Miasto*, red. S. Kaczmarek, Wydawnictwo Łódź, Łódź 2011.
- Gądecki J., *Niezbędnik Inteligenta*, „Polityka” 2014, nr 10, Wydział specjalne *Miasta i ludzie*.
- Gehl J., *Cities for People*, Washington, Covelo, Island Press, London 2010.
- Geografia ekonomiczna*, red. K. Kuciński, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Gimpel J., *Jak budowano w średniowieczu*, PWN, Warszawa 1968.
- Gordon G.L., *Strategiczny plan dla gminy*, Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1998.
- Hall E.T., <http://www.mediacom.keio.ac.jp/publication/pdf2002/review24/2.pdf>.
- Hall P., *Cities in Civilization*, Weidenfeld & Nicolson, London 1998.
- Holston J., *Urban Citizenship and Globalization*, w: *Global City-Regions*, red. Scott, Oxford University Press, Oxford 2001.
- <http://irm.krakow.pl/pl/rewitalizacja.html>.
- <http://kff.org/global-indicator/urban-population/>.
- <http://rpo.mazovia.pl/content/priorytet-v-wzmacnianie-rol-miast-w-rozwoju-regionu>.
- <http://rpo.mazovia.eu/wyberz-priorytet-i-dzialanie/74.html>.
- http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_miasta_w_liczbach_2009_notatka_infor.pdf.
- http://www.euroreg.uw.edu.pl/media/prezentacje_konferencja_polityka_miejska/2.1._wojciech_jarczewski_magdalena_dej_-_rewitalizacja_2.0._jak_wykorzysta_dowiadczenia_rewitalizacji_.pdf.
- http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/ministerstwo/Documents/Zalozenia_SZR_wersja_przyjeta_przez_RM_270409.pdf.
- http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Krajowa_Polityka_Miejska_wersja_I_27032014.pdf.
- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf.

- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspx.
- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Rewitalizacja/Strony/start.aspx.
- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Rewitalizacja/Strony/start.aspx.
- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspx.
- <http://www.polskapieknieje.pascal.pl/oprojekcie.html>.
- http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/.
- https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf.
- Jarczewski W., Huculuka M., Janasa K., *Rewitalizacja podwórek*, Wydawnictwo IRM, Kraków 2013.
- Jerczyński M., Fernando L., Siemek Z., *Studia nad strukturą funkcjonalną miasta*, PAN, 1973.
- Jeżak J., Cholewiński P., *Audyt miejski z wykorzystaniem jednostek modularnych*, w: *System monitorowania rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, J. Jeżak, Kraków 2010.
- Kamrowska-Załużska D., *Zrównoważona odnowa przestrzeni miejskiej*, tom CLVIII, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2014.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Warszawa 2011.
- Konkurencyjność miast i regionów jako problem planowania przestrzennego w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. E. Węclawowicz-Bliska, Z. Zuziak, Ministerstwo Infrastruktury, Kraków 2002.
- Kookhaas R., *Deliryczny Nowy York*, PWN, Warszawa 1966.
- Kopeć M., *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Krajewski M., *Niewidzialne miasto*, Wydawnictwo Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012.
- Lynch K., *Obraz Miasta*, Archiwolta, Kraków 2011.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Markowski T., *Zarządzenie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Metody Oceny Rozwoju Regionalnego*, red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- „Miasta”, kwartalnik, nr 3, 2, Respublica, Warszawa 2013.
- Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*, red. K. Kuciński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Miasto w liczbach 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Miasto*, red. S. Kaczmarek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Naukowe badania zjawisk gospodarczych. Perspektywa metodologiczna*, red. K. Kuciński, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nawratek K., *Miasto jako idea, miasto jako struktura*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2010.

- Nawrotek K., *Miasto jako idea, miasto jako struktura*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2010.
- Noworól A., *Planowanie Rozwoju Terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- OECD *Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Oniszczyk J., *Budowanie nowoczesnej polis*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Ostrowski W., *Wprowadzenie do historii budowy miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001.
- Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, An Studio, Warszawa 2003.
- Rewitalizacja miast Polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Wydawnictwo IRM, Kraków 2010.
- Rewitalizacja miast w Niemczech*, red. M. Bryx, A. Jadach-Sepioło, Wydawnictwo IRM, Kraków 2009.
- Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Libra Print, Warszawa 2007.
- Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, red. R. Guzik, Wydawnictwo IRM, Kraków 2009.
- Rozwój miast w Polsce*, Raport MRR, Warszawa 2010.
- Rudzka I., *Monitorowanie obszarów kryzysowych w miastach w procesie rewitalizacji*, w: *Europejskie standardy w kształceniu zawodowym w obszarze rewitalizacji*, red. M. Bryx, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Rudzka I., *Wyznaczanie obszarów zdegradowanych*, w: *Europejskie standardy w kształceniu zawodowym w obszarze rewitalizacji*, red. M. Bryx, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Ryzyko lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*, red. K. Kuciński, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Senge P.M., *Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Random House, London 2006.
- Short J.R., *Urban Theory*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Siemiński W., Topczewska T., *Rewitalizacja Miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Difin, Warszawa 2009.
- Skalski K., *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Wydawnictwo IRM, Kraków 2009.
- Ślodyczek J., Szafranek E., *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miast*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2012.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. Innowacyjne Mazowsze. Załącznik do Uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013.

- Systems Thinking and Decision Making in Urban and Environmental Planning*, MPG Books Group, Cheltenham, 2010.
- Śleszyński P., *Problemy Zadłużenia Ludności na Mazowszu*, tabela 2. Wskaźnik sytuacji finansowej ludności województwie mazowieckim według typów gmin w grudniu 2010, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2014.
- Wasilkowska A., *Przestrzeń zewnętrzna*, w: *Redukcja. Mikroprzestrzenie. Synchronizacja*, Wydawnictwo Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2010.
- Załącznik nr 1 do uchwały Nr 1112/163/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2012.
- Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Wydawnictwo IRM, Kraków 2010.
- Ziemiński Z., *Logika Praktyczna*, PWN, Warszawa 1995.
- Zintegrowane Planowanie Rozwoju Miast*, red. G. Korzeniak, Wydawnictwo IRM, Kraków 2011.

URBAN REGENERATION OF SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES IN MAZOVIAN REGION IN THE YEARS 2007–2015. DILEMMAS AND CHALLENGES

SUMMARY

Mazovian Region is a very interesting example of capital concentration in a capital city of the region which is also the capital city of the state. Regional economic indicators are among the best in the EU due to the nation's capital, but it does not translate into specific sub-areas of the region. The above situation is particularly visible in small and medium-sized cities of Mazovian Region, which face many problems, i.e. “backwardness”. Having given a chance to get funding for regeneration activities, which they received in the last programming period (2007–2013), these cities are interesting examples of how revitalization can be performed in their area and what are its effects. Analysis of Mazovian Region approach to revitalization, will allow the understanding of the processes of urban regeneration of small and medium-sized cities, which are presented in this article.

Keywords: revitalization, urban development, small and medium-sized cities, revitalization strategy

ROLA PREZYDENTA W MODEROWANIU DYSKURSU PUBLICZNEGO NA PODSTAWIE ROZMÓW O PRZYSZŁOŚCI REPUBLIKI SŁOWENII, ZAINICJOWANYCH PRZEZ PREZYDENTA JANEZA DRNOVŠKA

STRESZCZENIE

Słowenia jako zupełnie nowe i odrębne państwo na mapie Europy musiała stworzyć system instytucyjno-prawny umożliwiający jej sprawne funkcjonowanie w momencie odłączenia się od byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii w 1990 r. Stanowienie nowego państwa odbywało się w warunkach całkowitego poparcia narodu słoweńskiego, wyrażonego w plebiscycie o samodzielności Słowenii 23 grudnia 1990 r. To pamiętne wydarzenie utorowało drogę parlamentowi słoweńskiego do stanowienia podstaw prawnych dla wyodrębnienia się ze struktur federalnych i wprowadzenia zasad ustrojowych tego państwa. Instytucja prezydenta Republiki Słowenii okazała się znacząca dla kształtowania warunków dla transformacji ustrojowej i integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: Słowenia, system polityczny, transformacja ustrojowa, Konstytucja Słowenii, prezydent Republiki Słowenii, integracja europejska, agenda publiczna

Wstęp

Opracowanie jest próbą wstępnego opracowania poświęconego instytucji prezydenta w Słowenii w wyznaczaniu agendy publicznej. Do tego celu zostało przywołane doświadczenie jednego z czterech dotychczasowych prezydentów Republiki

Słowenii Janeza Drnovška¹, który sprawował urząd w latach 2001–2006. W tym okresie Republika Słowenii przystępowała do Unii Europejskiej, dlatego okres ten jest ważny w historii tego młodego państwa. Integracja europejska była uznawana od samego początku istnienia Republiki Słowenii za uzupełnienie jej niepodległości². Janez Drnovšek był wybitną postacią historii Republiki Słowenii jako samodzielnego państwa: był na scenie politycznej w chwili uzyskania niepodległości, transformacji ustrojowej i wreszcie włączenia się w struktury unijne.

Ekonomista i bankowiec w 1989 r. został kandydatem na członka Prezydium rozpadającej się wówczas Jugosławii. Funkcje Przewodniczącego Prezydium piastował w latach 1989–1990. W ciągu dziesięciu lat swojej kariery politycznej był prezydentem dwóch państw (Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i Republiki Słowenii), stał na czele czterech rządów (w latach 1992–2002), a pod koniec życia ogłosił się przywódcą duchowym Słoweńców. Janezowi Drnovškovi jest przypisywana zasługa przekształcenia Słowenii w demokratyczne państwo. Wielu politycznych oponentów Drnovška nie zgadzało się z jego technokratycznym sposobem rządzenia, polityką małych kroków i politycznych kompromisów. Historia jednak uznała znaczenie pragmatycznej transformacji, ekonomicznego gradualizmu i zażegnania sporów ideologicznych³. Był jedną z najwybitniejszych politycznych osobowości Słowenii pierwszych dwudziestu lat istnienia Słowenii jako samodzielnego państwa⁴.

¹ Janez Drnovšek – najważniejsze fakty z życia:

17 maja 1950 – urodzony w Celju

1973 – dyplom na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu w Ljublanie

1986 – doktorat na Wydziale Ekonomiczno-Handlowym Uniwersytetu w Mariborze, tytuł rozprawy: *Międzynarodowy Fundusz Walutowy a Jugosławia*

1986–1989 – delegat Słowenii do Zgromadzenia Republik SFRJ

2 kwietnia 1989 – wybrany na członka Prezydium SFRJ

15 maja 1989–15 maja 1990 – przewodniczący Prezydium SFRJ

1992 – przewodniczący partii LDS (do 2003 r., potem funkcję przewodniczącego partii objął Anton Rop) i premier Republiki Słowenii (do 2002 r. z kilkumiesięczną przerwą w 2000 r., kiedy rząd przejął Bajuk)

2002 – wybrany na prezydenta Republiki Słowenii; jego mandat trwał od 22 grudnia 2002 r. do 23 grudnia 2007 r.

2006 – wystąpił z LDS, aby poświęcić się nowo utworzonemu Ruchowi na rzecz Praworządności i Rozwoju

23 lutego 2008 – zmarł w Zaplanie po długotrwałej walce z rakiem

² A. Taylor, A. Geddes, Ch. Lees, *The European Union and South East Europe. The Dynamics of Europeanisation and Multi-Level Governance*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2012, s. 53.

³ T. Trampuš, *Janez Drnovšek 1950–2008*, „Mladina” 2008, nr 9, <http://www.mladina.si/95645/clanek/> (dostęp: 15.01.2015). „Mladina” jest słoweńskim tygodnikiem poświęconym problematyce politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej, wydawanym przez spółkę Mladina d.d.

⁴ A. Tomažič, *Kaj je ostalo od zgodovine? Enigma Janez Drnovšek, (Co zostało z historii? Zagadka Janeza Drnovška)*, portal Pogledi: Umetnost. Kultura. Družba (Poglądy: Sztuka. Kultura. Społeczeństwo), z dnia 8 kwietnia 2014 r., <http://www.pogledi.si/druzba/enigma-janez-drnovsek> (dostęp: 15.01.2015).

Na podstawie słoweńskich źródeł w opracowaniu przedstawiono zarys dyskusji toczących się w latach 2003–2005 z inicjatywy prezydenta Drnovška na tematy nurtujące społeczeństwo słoweńskie. W debatach brali udział praktycy i autorytety naukowe. Wypracowane wnioski i sugestie rozwiązań problemów wpłynęły następnie na formułowanie polityk publicznych⁵ i strategii rozwojowych Republiki Słowenii. Zostały opisane najważniejsze sprawy i wydarzenia, w których uczestniczył prezydent, w tym w tak ważnych negocjacjach akcesyjnych i inicjatywach z zakresu spraw gospodarczych i społecznych. Przedstawienie tych inicjatyw poprzedza przybliżenie ustroju Republiki Słowenii i pozycji konstytucyjno-prawnej prezydenta tego państwa. Historyczne przedstawienie toczących się debat ma znaczenie dla formułowania agendy publicznej z uwzględnieniem prowadzonego dialogu ze społeczeństwem, będącego tradycyjnym i charakterystycznym podejściem dla Republiki Słowenii.

1. Priorytety początkowe Republiki Słowenii

Słoweńcy o samostanowieniu: utworzeniu i posiadaniu własnej państwowości, zdecydowali w referendum o przyszłości Słowenii 23 grudnia 1990 r., przeprowadzonym na podstawie ustawy o plebiscycie w sprawie samodzielności i niezawisłości Republiki Słowenii⁶. Podstawą domagania się niepodległości była poprawka do republikańskiej konstytucji, przyjęta przez Skupszczyńę w Lublanie w 1989 r. Zerwanie z jugosłowiańską federacją nastąpiło w wyniku zmiany konstytucji republikańskiej w marcu 1990 r., kiedy to poprawką skreślono z nazwy Republiki przymiotnik „socjalistyczna”. W kwietniu 1990 r. w pierwszych wolnych wyborach do Skupszczyzny wygrało nowo utworzone ugrupowanie Demos. Dnia 25 czerwca 1991 r. została przyjęta Podstawowa Karta Konstytucyjna o Suwerenności i Niepodległości Republiki Słowenii. Władze w Belgradzie podjęły zbrojną interwencję przeciwko decyzjom Słoweńców i wkroczyły 27 czerwca 1991 r. do Słowenii pod pretekstem zapewnienia dostępu armii do granic federacji. Mediacja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej doprowadziła do wycofania wojsk ze Słowenii, a sama Słowenia zawiesiła na trzy miesiące skutki swoich decyzji niepodległościowych. Dnia 23 grudnia 1992 r., w rocznicę referendum została uchwalona nowa konstytucja, a 15 stycznia 1992 r. Republika Słowenii została oficjalnie

⁵ Rozumianych jako „dziedzina systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, działań, które wypływają z wytworzonej zobiiektywizowanej wiedzy [...] podejmowanych, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe. Wykonywane są one przy pomocy szeregu specyficznych narzędzi, takich jak: regulacje, współpraca, edukacja, informowanie, argumentowanie, debatowanie”. A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 9.

⁶ Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije /ZPSN/, Dz. U. RS (Uradni List RS) nr 44/1990.

uznana przez EWG. Dnia 22 maja 1992 r. została 176 członkiem ONZ. Obecnie jest członkiem Rady Europy, Światowej Organizacji Handlu, OBWE, NATO, OECD. Dnia 1 maja 2004 r. wstąpiła do Unii Europejskiej, a w 2007 r. weszła do strefy euro.

Po uzyskaniu przez Słowenię członkostwa w ONZ Milan Kučan, pierwszy prezydent Republiki, wybrany na dwa kolejne okresy, wygłosił znamiennej deklarację powodów, dla których Słowenia dążyła do niepodległości, i określił przyszłe cele państwa: „Słowenia nie zadeklarowała niezależności, aby stać się wyspą w środku świata” i dalej: „w każdym momencie, kiedy narody na terenach byłej Jugosławii zostaną ogarnięte kryzysem lub wojną, [Słowenia] będzie uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów z uwzględnieniem różnic narodowościowych i współistnienia ze wszystkimi narodami”⁷.

Tworzenie niepodległego państwa słoweńskiego było związane z całościowymi zmianami systemu politycznego, prawnego, gospodarczego i społecznego.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji i rodzajów transformacji. Jedna z nich określa transformację jako „zmianę reguł postępowania pod wpływem zmian systemowo-własnościowych. Możemy przy tym wyróżnić węższe i szersze rozumienie transformacji. Przez węższe rozumiemy przemiany zachodzące w pewnym obszarze czy pewnych obszarach: ekonomicznym lub politycznym. Dzieje się to w obrębie jednego systemu społeczno-ekonomicznego. Przy szerokim ujęciu transformacji zmiany systemowe należy traktować jako takie, które prowadzą, po pierwsze, do zmian własnościowych, po wtóre, do zmian instytucjonalno-politycznych, po trzecie, do przemian w strukturze społecznej i po czwarte, do przemian świadomościowych, prowadzących do zmiany systemu wartości oraz systemu celów”⁸.

Rozróżnia się ponadto trzy podstawowe rodzaje transformacji. Pierwsza transformacja jest związana z procesami globalizacyjnymi, której cechami wyróżniającymi są istniejące korporacje ponadnarodowe (gospodarujące również w państwach pokomunistycznych), uniezależnianie się od państwa systemu finansowo-bankowego, przyśpieszenie postępu technicznego, coraz większe znaczenie sektora usług w gospodarkach narodowych, ułatwienia rozwoju handlu światowego i roli w nim bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Druga transformacja jest związana z przemianami polegającymi na tworzeniu regionalnych ugrupowań integracyjnych. Trzecim rodzajem jest transformacja systemowa (ustrojowa), która została zapoczątkowana pod koniec lat 80. XX wieku wraz z załamaniem się ustroju socjalistycznego⁹.

⁷ *Slovenia Recognizes the Same Rights also to Other Nations*, przemówienie Prezydenta Milana Kučana, wygłoszone na sesji Zgromadzenia Narodowego ONZ 22 maja 1992 r., <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mak-ang.nsf/0/44535ee182dd9763c125678c00383a90?OpenDocument> (dostęp: 15.01.2015).

⁸ J. Kleer, *Transformacje i problemy z nimi związane*, w: *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 446.

⁹ *Ibidem*, s. 454.

Trzy rodzaje transformacji są ze sobą wzajemnie sprzężone. Globalizacja jest tłem dla procesu transformacji ustrojowej, która jest metodą wejścia krajów posocjalistycznych do układu światowego. Posocjalistyczna transformacja ustrojowa prowadzi do regionalnej transformacji integracyjnej w ramach Unii Europejskiej.

Nie można wyróżnić jednego modelu transformacji ustrojowej. Znane są dwa podejścia: terapia szokowa, która jest kojarzona z dwoma nazwiskami – Leszek Balcerowicz i Jeffrey Sachsem – charakteryzująca się szybkością przeprowadzania zmian (liberalizacji cen, stabilizacji pieniądza, zmniejszania deficytu budżetowego, dążenia do opanowania inflacji) i model gradualistyczny, zastosowany w Słowenii, charakteryzujący się rozłożeniem na dłuższy czas wstępnych zmian, dzięki czemu liberalizacja zewnętrzna i wewnętrzna jest wprowadzana stopniowo, a dyferencjacja dochodowa jest łagodniejsza w porównaniu do tej w warunkach terapii szokowej.

Republika Słowenii jest państwem, w którym następowała szczególna transformacja, obejmująca trzy równoległe wymiary. Następowало nie tylko przekształcanie gospodarki centralnie planowanej w rynkową, lecz także przechodzenie z gospodarki regionalnej na narodową, co było związane z odłączeniem się od Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i z tworzeniem całkowicie odrębnego i niezależnego państwa. Państwo to z kolei konsekwentnie i pragmatycznie dążyło do zintegrowania się ze strukturami europejskimi. Nacjonalizm słoweński, w odróżnieniu od serbskiego i chorwackiego, starał się uwzględniać uniwersalne normy i wartości i uznawał drogę ku integracji europejskiej jako uzupełniającą (*complementary*) słoweńską niepodległość¹⁰.

W literaturze spotyka się podział czasowy transformacji słoweńskiej na dwa okresy: obejmujący tworzenie się podstaw prawnych i struktur państwa oraz proces przystępowania do Unii Europejskiej, obejmujący całościowe przystosowanie do członkostwa. Pakiet reform słoweńskich obejmował działania mające na celu wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej i ustabilizowanie makroekonomiczne oraz dostosowywanie strukturalne i instytucjonalne do nowej rzeczywistości. Dotyczyło to tworzenia odpowiednich instytucji, prywatyzacji majątku państwowego, reformowania sektora przedsiębiorstw, finansów, systemu emerytalnego, rentowego, podatkowego, opieki społecznej i administracji publicznej¹¹.

Proces transformacji w Słowenii przebiegał zdecydowanie odmiennie w porównaniu z pozostałymi państwami byłej Jugosławii. Proces zmian ustrojowych w Słowenii, jak podkreśla się w literaturze¹², przebiegał stosunkowo łagodnie, biorąc pod uwagę

¹⁰ A. Taylor, A. Geddes, Ch. Lees, *The European Union and South East Europe. The Dynamics of Europeanisation and Multi-Level Governance*, Routledge, London and New York 2012, s. 53.

¹¹ M. Mrak, M. Rojec, C. Silva-Jauregui, *Slovenia from Yugoslavia to the European Union*, World Bank, Washington D.C., 2004, s. xxiii – xxiv.

¹² P. Winczorek, *Konstytucja Słowenii*, Warszawa 1994, s. 10.

wydarzenia w innych częściach byłej federacji jugosłowiańskiej. Jak pisze J.J. Wiatr¹³, „decydowały o tym trzy czynniki: znaczna jednolitość społeczeństwa słoweńskiego, położenie geograficzne, powodujące, że dla Serbii oderwanie się Słowenii nie miało aż tak wielkiego znaczenia jak utrata wpływów w Chorwacji czy w Bośni i Hercegowinie, a także dojrzałość słoweńskiej elity politycznej, umiejaczej pogodzić stanowczość ze zdolnością do zawierania kompromisów”.

Według profesora J. Mencingera, byłego rektora Uniwersytetu w Ljublanie, są trzy istotne przyczyny sukcesu słoweńskiej transformacji¹⁴: „lepsze warunki początkowe, specyficzny system gospodarczy, ignorowanie rad MFW i innych instytucji finansowych opartych o consensus Waszyngtoński i stabilność społeczna. Słowenia, będąc częścią Jugosławii, dzieliła jej przewagi nad innymi krajami socjalistycznymi Europy Wschodniej, w szczególności chodzi o specyficzny system gospodarczo-polityczny. Wiele istotnych celów pomyślnej transformacji gospodarczej było zrealizowanych, co najmniej częściowo, jeszcze przed 1989 rokiem ze względu na szczególne cechy własności społecznej i samorządu, autonomię przedsiębiorstw, istnienie podstawowych instytucji rynkowych i stosowanie przez rząd podstawowych narzędzi polityki gospodarczej”. Podział modeli transformacji dokonany przez J. Mencingera przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Podział modeli transformacji według J. Mencingera

| Model bałtycki (bardzo liberalny) | Model Grupy Wyszehradzkiej | Model słoweński (neokorporacyjny) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - dążenie do stabilności makroekonomicznej kosztem zaniedbywania kwestii społecznych | <ul style="list-style-type: none"> - mniejszy akcent na stabilność makroekonomiczną i sprawy społeczne - restrukturyzacja oparta na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, w wyniku której większość przedsiębiorstw znalazła się w obcych rękach | <ul style="list-style-type: none"> - oparty na spójności społecznej - oparty na rozwadze przy bezpośrednich inwestycjach zagranicznych - oparty na odmowie przyjmowania porad ekspertów zagranicznych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie typologii J. Mencingera.

Model transformacji słoweńskiej charakteryzuje gradualizm (stopniowość) wprowadzania reform, przeciwstawiany terapii szokowej, która została zastosowana w Polsce.

¹³ J.J. Wiatr, *Słowenia: przykład udanej transformacji*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza”, Wydawnictwo Fundacja im. Kazimierza Kelles-Krauza, Warszawa 1998, s. 12.

¹⁴ J. Mencinger, *Deset let pozneje. Tranzicija – uspeh, polom Ali nekaj vmes?*, (*Dziesięć lat później. Transformacja – sukces, porażka. Albo wszystko razem?*), Wydawnictwo Wydziału Prawa Uniwersytetu w Ljublanie, 2001, <http://www.pf.uni-lj.si/media/mencinger.joze.desetlet.rtf> (dostęp 22.06.2015).

2. Pozycja konstytucyjno-prawna Prezydenta Republiki Słowenii

Ustrój nowego państwa został ukształtowany przez Konstytucję Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r. Gwarantuje ona szeroki zakres prawa i wolności człowieka i obywatela, oparty na standardach europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz tworzy system instytucjonalnych środków zapewnienia przestrzegania zasad legalizmu i konstytucyjności. Struktura władz państwowych została zbudowana na zasadzie trójpodziału. Jednakże relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą zapewniają prymat parlamentowi – Zgromadzeniu Państwowemu. Poza przedstawicielstwem politycznym istnieje Rada Państwa, która jest pewnego rodzaju „spadkobierczynią” koncepcji zinstytucjonalizowanej reprezentacji interesów, na której oparty był system przedstawicielski w okresie obowiązywania w Jugosławii doktryny socjalizmu samorządowego. W jej skład wchodzi przedstawiciele pracodawców, pracobiorców, rolników i wolnych zawodów oraz reprezentanci samorządów lokalnych. Jest to organ o charakterze doradczym i inicjującym, bez prawa podejmowania decyzji¹⁵. Rada Państwa nie jest *expressis verbis* określana przez konstytucję jako część parlamentu. Formalnie jest ona oddzielnym organem, mającym swoje własne kompetencje. W słoweńskiej doktrynie prawa konstytucyjnego z funkcjonalnego punktu widzenia Radę Państwa traktuje się jednak jako izbę parlamentarną, a słoweński system parlamentarny jako bikameralny¹⁶. Rząd może funkcjonować, jeżeli cieszy się zaufaniem parlamentu, a prezydent, który pochodzi z wyborów powszechnych, w czasie pokoju pełni funkcje reprezentacyjne¹⁷.

Zgodnie z Konstytucją Republiki Słowenii prezydent jest wybierany w wyborach bezpośrednich, powszechnych i tajnych na okres pięciu lat, nie więcej niż na dwie kadencje. Konstytucja przeprowadza dystynkcję między zadaniami prezydenta (*funkcija predsednika republikę*) i jego kompetencjami (*pristojnosti predsednika republikę*). Zadania są określone w art. 102 i polegają na reprezentowaniu państwa i byciu najwyższym dowódcą sił zbrojnych.

Mimo powoływania w wyborach powszechnych prezydent Republiki Słowenii ma niewielkie uprawnienia. Zgodnie z art. 107 zarządza wybory do Zgromadzenia Państwowego, ogłasza ustawy, stosownie do ustaw powołuje niektórych funkcjonariuszy

¹⁵ J. Ciemniowski, *Europeizacja Konstytucji Republiki Słowenii*, w: *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 284–285.

¹⁶ P. Mukuli, *Parlament Słowenii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 10.

¹⁷ J. Ciemniowski, *Europeizacja Konstytucji...*, op.cit., s. 285.

państwa, powołuje i odwołuje ambasadorów i posłów Republiki, przyjmuje listy uwierzytelniające obcych przedstawicieli dyplomatycznych, wydaje dokumenty ratyfikacyjne, korzysta z prawa łaski, nadaje odznaczenia i tytuły honorowe. Na żądanie Zgromadzenia Państwowego jest obowiązany wyrazić swoją opinię we wskazanych sprawach¹⁸.

Zgodnie z art. 108 w czasie wojny lub w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, gdy Zgromadzenie Państwowe nie może się zebrać, Prezydent, na wniosek rządu, może wydawać dekrety z mocą ustawy. Podlegają one następnie zatwierdzeniu przez Zgromadzenie. Określone przez konstytucję warunki stanowienia dekretów nadają im charakter aktów zupełnie wyjątkowych.

Prezydent Republiki Słowenii nie posiada inicjatywy ustawodawczej, co jest specyficzne dla Słowenii. Jest to różniący element w odniesieniu do innych państw posocjalistycznych. Prezydent nie ma również prawa weta w stosunku do ustaw i prawa zarządzania referendum.

Oprócz wymienionych w art. 107 kompetencji Konstytucja nadaje mu jeszcze kompetencje:

- w zakresie zwoływania nadzwyczajnych sesji Zgromadzenia Państwowego (art. 85),
- odnoszące się do wojny i stanu wyjątkowego, kiedy nie może się zebrać Zgromadzenie Narodowe (art. 92 i 108),
- przedstawienia Zgromadzeniu Państwowemu kandydata na premiera (art. 111),
- rozwiązania Zgromadzenia Państwowego i zarządzenia nowych wyborów, jeśli nie zostanie wybrany żaden kandydat na premiera ani w drugiej, ani w trzeciej turze wyborów lub jeśli w przypadku niewyrażenia wotum zaufania dla rządu Zgromadzenie Państwowe nie wybierze nowego premiera (art. 111 i 117),
- przedstawienia Zgromadzeniu Państwowemu kandydatów na sędziów konstytucyjnych (art. 163),
- przedstawienia Zgromadzeniu Państwowemu pięciu spośród jedenastu członków Rady Sądownictwa (art. 131),
- wnioskowania do Sądu Konstytucyjnego w postępowaniu ratyfikacyjnym o opinię w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z konstytucją (art. 160).

Pewne kompetencje prezydenta wynikają z ustaw zwykłych i nie są zakotwiczone wyraźnie w samej konstytucji. O ile można przyjąć, że art. 107 konstytucji („stosownie do ustaw powołuje funkcjonariuszy państwowych”) jest wystarczającą podstawą do normowania kompetencji nominacyjnych prezydenta, to pozostaje pytanie, czy w ustawach zwykłych wyposażać prezydenta w kompetencje przedkładania parlamentowi kandydatur na dane stanowiska¹⁹. Dotyczy to ustawy o Banku

¹⁸ *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 52.

¹⁹ P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, op.cit., s. 33.

Słowenii, na mocy której prezydent proponuje Zgromadzeniu Państwowemu kandydata na gubernatora Banku i członków rady banku. Również w przypadku ustawy o rzeczniku praw obywatelskich prezydent proponuje kandydata na to stanowisko.

Podstawą sprawowania funkcji Prezydenta Republiki Słowenii jest ustawa o tworzeniu warunków sprawowania funkcji Prezydenta Republiki Słowenii (*Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike*)²⁰, która zgodnie z art. 1 reguluje warunki sprawowania funkcji prezydenta, podstawy organizacji i funkcjonowania urzędu prezydenta i prawo prezydenta po zakończeniu kadencji.

Ustawa o tworzeniu warunków dla realizacji funkcji Prezydenta Republiki Słowenii (ZZPOFPR) reguluje zapewnienie warunków materialnych i innych dla realizacji funkcji prezydenta republiki, podstawy funkcjonowania urzędu prezydenta, jak również uprawnienia prezydenta po ustaniu funkcji.

W rozdziale 1 postanowienia ogólne (art. 3–6) zawarto postanowienia dotyczące ustalenia siedziby prezydenta republiki (jest nią stolica Ljubljana), zapewnienia przez rząd warunków lokalowych dla funkcjonowania urzędu prezydenta republiki, zamieszkania dla prezydenta oraz obiektów protokolarnych. Ponadto zostało uregulowane zapewnienie w budżecie państwa środków finansowych do pracy prezydenta republiki i urzędu prezydenta republiki. W rozdziale uregulowano również problematykę zapewnienia przez policję bezpieczeństwa prezydenta republiki i obiektów, z których korzysta.

Rozdział 2 (art. 7–10) zawiera postanowienia dotyczące funkcjonowania urzędu prezydenta republiki z uwzględnieniem struktury organizacyjnej urzędu. Sprawy związane z wykonywaniem funkcji u kompetencji prezydenta republiki wykonują sekretarz generalny (przygotowuje plan etatowy), jego zastępca, szef gabinetu prezydenta republiki i doradcy prezydenta. Wymienione osoby, jak również pracownicy urzędu prezydenta, mają status urzędników państwowych. W rozdziale uregulowano również możliwość oddelegowania do pracy w urzędzie prezydenta z innego organu państwowego.

W rozdziale 3 (art. 11–13) zawarto obowiązki przewodniczącego Rady Państwa, Premiera i Ministrów informowania prezydenta o sprawach, które są związane z wykonywaniem przez niego funkcji i kompetencji prezydenta.

Rozdział 4 (art. 13) zawiera postanowienia dotyczące wynagrodzenia prezydenta i innych uprawnień. W tym przypadku mają zastosowanie przepisy ustawy o posłach.

W rozdziale 5 (art. 13–15) uregulowano uprawnienia współmałżonka prezydenta republiki, związane z wykonywaniem funkcji protokolarnych i innych społecznych. Współmałżonek prezydenta ma prawo do miesięcznego wynagrodzenia (*nadomestilo*) na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem obowiązków protokolarnych i innych społecznych w wysokości 15% wynagrodzenia prezydenta. Współmałżonek,

²⁰ Strona domowa Prezydenta Republiki Słowenii, zakładka podstawy prawne (*zakonska podlaga*), <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/Zakonska-podlaga?OpenDocument> (dostęp 22.06.2015).

który pozostaje w stosunku pracy, ma prawo do płatnej nieobecności w pracy za czas wykonywania obowiązków protokolarnych i innych społecznych. W tym czasie ma prawo do rekompensaty płacy w wysokości płacy, którą miałby uzyskać za pracę w swoim miejscu zatrudnienia. Współmałżonek prezydenta ma również prawo do przerwania pracy na czas trwania mandatu prezydenta. W tym czasie ma prawo do miesięcznego wynagrodzenia w wysokości 20% płacy prezydenta, a czas nieobecności liczy się do okresu zatrudnienia i ubezpieczenia. Środki na ten cel są wyasygnowane z budżetu państwa. Uprawnienia wynikające z tego rozdziału mają również zastosowanie wobec osób, które pozostają z prezydentem w związku pozamałżeńskim.

W ustawie w rozdziale 6 (art. 16–23) uregulowano również uprawnienia prezydenta po ustaniu funkcji. Do tych uprawnień zaliczono prawo do używania nazwy „były prezydent Republiki”, prawo do udziału w uroczystościach państwowych zgodnie z regułami protokołu dyplomatycznego. W przypadku, kiedy były prezydent nie może znaleźć pracy, a jeszcze nie spełnił warunków do uzyskania emerytury, ma prawo do wyrównania w wysokości płacy prezydenta republiki do czasu uzyskania zatrudnienia lub do czasu uzyskania praw emerytalnych, jednak nie dłużej niż rok po ustaniu mandatu. Uprawnienie może zostać przedłużone o kolejny rok do czasu uzyskania praw emerytalnych, jednak najdłużej jeszcze o jeden rok. Prezydent ma prawo powrócić do pracy, którą wykonywał w państwowych organach, przedsiębiorstwach, agencji lub funduszu przed objęciem mandatu.

Były prezydent ma prawo do biura, doradcy i asystenta ds. administracyjnych i technicznych, korzystania z samochodu służbowego z kierowcą przez okres, w którym był prezydentem, jednak nie dłużej niż pięć lat. Biuro i samochód służbowy z kierowcą zapewnia kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a pracowników – urząd prezydenta. Były prezydent ma również prawo do paszportu dyplomatycznego.

Dotychczas Republika Słowenii miała czterech prezydentów wybranych w wyborach w latach 1997, 2002, 2007 i 2012.

Tabela 2. Chronologiczne zestawienie wyborów na Prezydenta Republiki Słowenii

| | |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wybory w 1992 r. i 1997 r. | Milan Kučan Mandat sprawowany w okresie: 06.12.1992–23.11.1997; 23.11.1997–22.12.2002 |
| Wybory w 2002 r. | Janez Drnovšek Mandat sprawowany w okresie: 22.12.2002–22.12.2007 |
| Wybory w 2007 r. | Danilo Tirk Mandat sprawowany w okresie: 23.12.2007–22.12.2012 |
| Wybory w 2012 r. | Borut Pahor Mandat sprawowany w okresie: 23.12.2012 do teraz |

Źródło: Byli prezydenci Republiki Słowenii (Bivši predsednik Republike Slovenije), <http://www.bivsi-predsednik.si/> (dostęp 22.06.2015).

Wszyscy czterej prezydenci Słowenii zajmowali aktywną rolę moderatora dyskusji na ważne tematy dotyczące aktualnych problemów Słowenii oraz przyszłości państwa i społeczeństwa. Tematyka dyskusji odpowiadała wyzwaniom danego okresu historycznego i odzwierciedlała problemy, z jakimi borykało się państwo słoweńskie po usamodzielnieniu w 1991 r.

3. Inicjatywy prezydenta Republiki Słowenii w zakresie formułowania agendy publicznej. Janez Drnovšek – rozmowy o przyszłości Słowenii (2003–2005)

Polityka publiczna powstaje i jest wykonywana w wieloetapowym procesie. Jednym z etapów jest ustalenie listy problemów (*agenda setting*). Odnosi się ona do procesu zidentyfikowania problemów istniejących w danym obszarze życia społecznego i uznania za wymagający interwencji państwa. Agenda jest niczym innym jak listą zagadnień i problemów, które stały się przedmiotem zainteresowania osób decydujących o kierunkach polityk publicznych²¹.

W obrębie agendy dochodzi do selekcji problemów. Pozostają na niej te, która są uznane za priorytetowe z określonych powodów. Kluczowy jest tu mechanizm sprawiający, że określone problemy trafiają w samo centrum publicznego zainteresowania, z pewnych powodów okazują się najważniejsze, przyciągają największą uwagę społeczeństwa, wywołują działania najbardziej wpływowych postaci i środowisk. Są intensywnie dyskutowane w mediach, na konferencjach, w gronie najważniejszych aktorów polityki²².

M.E. Kraft i S.R. Furlong uznali, że agenda to proces definiowania problemu publicznego, sposób jego postrzegania, nadawania mu określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów publicznych. To etap w polityce, na którym wyszczególnia się interesariuszy danego zagadnienia, określa się ich wpływ na możliwość rozwiązania danego problemu²³.

Słowenia na progu wejścia do Unii Europejskiej i NATO znalazła się w obliczu nowych wyzwań, które w odczuciu Prezydenta wymagały szerokiej i dogłębnej refleksji nad tym, w jaki sposób powinno państwo funkcjonować w przyszłości. Zainicjował debatę publiczną toczącą się od października 2003 r. do grudnia 2005 r.,

²¹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 33–34.

²² A. Zybała, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, 2013, s. 197.

²³ M.E. Kraft, S.R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, CQ Press 2007, s. 72–75, za: A. Zybała, *Państwo i społeczeństwo...*, op.cit. s. 200.

w której wyróżniały się tematy ważne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa słoweńskiego. Debata miała wspomóc instytucje państwowe w wypracowywaniu stanowisk wobec poszczególnych kwestii strategicznych i propozycji strategii realizacji przez instytucje ich zadań. Do kluczowych tematów debaty J. Drnovšek zaliczył priorytety rozwojowe i wyzwania społeczne, ochrony solidarności społeczeństwa słoweńskiego, rozwoju demokracji i poszanowania wartości nowoczesnego państwa demokratycznego. Prezydent Drnovšek postawił sobie również za cel szerszą problematykę rozwoju Unii Europejskiej w kontekście procesu lizbońskiego, rolę małych państw w procesie globalizacji i ochrony tożsamości narodowej. Zakres tematyczny pomyślany był nie jako zamknięty krąg zagadnień, a jako kierunek, wokół którego miała przebiegać pogłębiona rozprawa społeczna²⁴.

Organizując cykl rozmów o przyszłości Słowenii, Drnovšek był już doświadczonym politykiem. Przez dziesięć lat sprawowania funkcji Premiera Republiki Słowenii dał się poznać jako uznany w świecie polityk. Za swoje osiągnięcia polityczne, ekonomiczne i humanitarne, osobisty udział w sukcesie transformacji i rozwoju Słowenii oraz przekształcenie w demokratyczne i stabilne państwo, a także jego powiązania z przestrzenią europejską i międzynarodową Drnovšek został uhonorowany międzynarodowymi wyróżnieniami: La prix de la Mediterane, Huberta H. Humphreya, Amerykańskiego Instytutu Spraw Publicznych, American Institute on Political and Economic Systems, Dialogo Europeo, Ramon Trias Fargas.

Debata na temat **sytuacji międzynarodowej i roli, jaką odgrywa w niej Słowenia**, została zapoczątkowana w Lublanie 3 października 2003 r. Pytania postawione ekspertom koncentrowały się wokół sytuacji Słowenii na świecie, priorytetów polityki zagranicznej, znalezienia sposobu najlepszego wykorzystania potencjału intelektualnego Słowenii przy przygotowaniu celów polityki zagranicznej, wypracowania stanowiska Słowenii jako państwa oraz zastanowienia się nad tym, jaką rolę powinna odgrywać Słowenia jako państwo skoncentrowane na bezpośrednich interesach narodowych i czy powinna odgrywać aktywną rolę wobec światowych problemów. Ogólnymi tematami były również: specyficzna rola Słowenii w Europie Południowo-Wschodniej, stosunki z wielkimi państwami: Rosją i Stanami Zjednoczonymi, doświadczenia małych państw w stosunkach międzynarodowych, a także kierunki rozwoju międzynarodowych warunków politycznych i bezpieczeństwa.

W dyskusji poświęconej roli Słowenii na arenie międzynarodowej oraz sposobom przybliżenia Słowenii światu i rozpoznawalności państwa w świecie wzięli udział wybitni politycy i intelektualiści Słowenii. Znaleźli się wśród nich m.in. przyszły prezydent Słowenii Danilo Türk, Dimitrij Rupel socjolog, pisarz i dyplomata, wieloletni

²⁴ Strona archiwalna poświęcona debacie publicznej zainicjowanej przez Prezydenta Drnovška: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/all/C07C99763B8E51FBC1256E940046C4D2?OpenDocument>.

minister spraw zagranicznych, burmistrz Lublany, ambasador Republiki Słowenii w Stanach Zjednoczonych, prof. Uniwersytetu w Lublanie Marjan Svetličič, dyrektor Ośrodka Stosunków Międzynarodowych²⁵, prof. dr Anton Žabkar, prof. Anton Grizold, prof. Peter Vodopivec.

Uczestnicy byli zdania, że doświadczenia słoweńskie w zakresie uzyskania niepodległości państwa, jego uznania międzynarodowego, negocjacji o członkostwo w UE i NATO potwierdzają nierozłączność wewnętrznej i zewnętrznej polityki i konieczność osiągnięcia porozumienia między przyszłością słoweńskiej polityki zagranicznej i europeizacji społeczeństwa słoweńskiego. Uczestnicy byli zdania, że przyszła polityka zagraniczna, w szczególności, jeśli chodzi o wejście do UE i NATO, musi opierać się na uzgadnianiu wewnętrznego stanowiska Słowenii, a nie na odpowiadaniu na wydarzenia międzynarodowe. Przyszłość Słowenii ma bazować na zasadzie narodowej i państwowej, z uwzględnieniem europeizacji i globalizacji. W strukturze państwowości słoweńskiej została potwierdzona historyczna rola dostępności dialogu prowadzonego od zwykłego obywatela do prezydenta republiki²⁶.

W efekcie debaty zostały wypracowane rekomendacje dla kształtu przyszłej polityki zagranicznej Republiki Słowenii. W szczególności wskazane zostały potrzeby przeformułowania doktryny polityki zagranicznej. Miałyby się ona opierać na doświadczeniach Republiki Słowenii, ale także na aktywnym udziale państwa w rozwiązywaniu problemów nowoczesnych stosunków międzynarodowych i aktywnym funkcjonowaniu w multilateralnym środowisku. Uznano, że Słoweńska służba dyplomatyczna wymaga unowocześnienia, a działania polityki zagranicznej wymagają ściślejszej współpracy ze Słoweńcami za granicą, z organizacjami międzynarodowymi, instytucjami naukowymi i uczelniami wyższymi. Podkreślono konieczność wypracowania współpracy między ministerstwem spraw zagranicznych, parlamentem i rządem na zasadzie stałego *think tank*. Przeważało zdanie, że Słowenia powinna upatrywać swojej roli jako aktywnego i odpowiedzialnego członka społeczności międzynarodowej na zasadzie solidarności, profesjonalizmu, otwartości i wiedzy, natomiast przyszły kształt polityki zagranicznej Słowenii ma się opierać na kreatywności, a nie na zwykłej reakcji na działania podejmowane przez innych.

Druga debata zainicjowana 19 listopada 2003 r. przez prezydenta J. Drnovška toczyła się wokół systemów wartości społeczeństwa słoweńskiego. Pytania dotyczyły się kwestii systemu wartości Słoweńców, refleksji nad jego transformacją: czy mamy do czynienia z erozją wartości – stare przepadają, a nowych jeszcze nie ma – i czy można określić system wartości w przyszłości? Czy Słoweńcy są dostatecznie cierpliwi

²⁵ Strona domowa wydziału socjologii Uniwersytetu w Lublanie: <http://www.fdv.uni-lj.si/en/news-and-information/contacts/teachers/info/marjan-svetlicic> (dostęp: 22.06.2015).

²⁶ V. Gajšek, *Przyszłość Słowenii – trzy akcenty rozmów*, <http://www.intelyway.com/EX/socipol/prihodnost1.htm> (dostęp: 22.06.2015).

i solidarni? Jaką rolę odgrywają religie w rozwoju wartości duchowych. Wprowadzenia do dyskusji dokonali profesorowie socjologii Tine Hribar i Jože Krašovec, jak również Niko Toš i Mirjana Ule. Głos w dyskusji zabrały 34 autorytety²⁷. W tej sprawie wówczas wypowiedział się również były już prezydent Milan Kučan, który wskazał na następujące – jego zdaniem – wartości społeczeństwa słoweńskiego, umożliwiające zarówno życie w świecie, jak i między sobą:

- otwartość na walkę z prowincjonalizmem i ksenofobią,
- cierpliwość w walce z niecierpliwością i wyłączeniem,
- poszanowanie inności i możliwość życia z różnicami,
- odpowiedzialność za siebie i innych,
- odpowiedzialność za życie na ziemi,
- wykorzystywanie wiedzy jako podstawy najwyższego dobra,
- rozwój kreatywności i innowacyjności,
- powiązanie otwarcia ze świadomością narodową, państwową i odpowiedzialnością za naród²⁸.

Podjęcie tematu wartości w społeczeństwie słoweńskim było zwiastunem roli, jaką w późniejszym okresie przypisał sobie prezydent J. Drnovšek – duchowego przywódcy narodu słoweńskiego. W 2006 r. wydał książkę *Mysli o życiu i świadomości*, nakierowaną na człowieka, poszukiwanie wewnętrznej równowagi, wewnętrznego pokoju, uświadomieniu sobie indywidualnej roli każdego człowieka w świecie. Kolejną książką Drnovška w tej tematyce była *Istota świata*, a ostatnią, którą wydał w 2007 r., były *Rozmowy z dziedziny duchowości*, w której postawił podstawowe pytania dotyczące bytu, sensu życia i losu człowieka.

Temat roli **wiedzy i kompetencji** zapoczątkował 10 grudnia 2003 r. trzecią dyskusję ekspertów o aktualnym stanie, znaczeniu i przyszłej roli inwestycji państwa w dziedzinie wiedzy i nauki w Słowenii. Chodziło o pobudzenie krytycznej dyskusji o tym, jak można zmienić i zorganizować wpływ nauki na promocję Słowenii w świecie, wzmocnić jej kulturę i tożsamość narodową, podnieść produkcję oraz ogólny rozwój gospodarczy i kulturalny państwa. W dyskusji wzięli udział wybitni słoweńscy uczeni, eksperci i osoby formułujące politykę naukową. W efekcie powstał zbiór różnych poglądów, doświadczeń i propozycji, które miały być brane pod uwagę przy formułowaniu przyszłych strategii i polityk związanych z rolą wiedzy i nauki w Słowenii²⁹.

²⁷ *Na pogovoru pri predsedniku republike danes o vrednotah*, Dnevnik, <http://www.dnevnik.si/clanek/66072> (dostęp: 22.06.2015).

²⁸ Przemówienie Milana Kucana z dnia 19 listopada 2003 r., <http://www2.gov.si/up-rs/2002-2007/bp-mk.nsf/dokumenti/19.11.2003-govor-dogodek> (dostęp: 22.06.2015).

²⁹ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 3. O vlogi znanja in znanosti*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004, s. 5.

Najważniejszym wnioskiem tego cyklu rozmów było wypracowanie stanowiska wobec realnych możliwości Słowenii w badaniach nad własnym rozwojem technologicznym. Rada ds. Nauki i Technologii przygotowała kierunki Narodowego Programu Badań i Rozwoju.

Konkurencyjność Słowenii ogniskowała czwarty cykl dyskusji rozpoczętych 1 marca 2004 r. nad przewagami konkurencyjnymi gospodarki Słowenii, rolę państwa przy jej wspieraniu i na ile powinno interweniować w poszczególne sektory, rolę patriotyzmu w gospodarce i na ile korporacje międzynarodowe zagrażają interesowi narodowemu oraz w jaki sposób pobudzać słoweńską przedsiębiorczość i inicjatywę gospodarczą? Wzięli w niej udział przedstawiciele władzy, nauki, przedsiębiorcy i eksperci zajmujący się systemowo kwestiami wzmocnienia konkurencji, sektora publicznego i całego społeczeństwa. Głos zabrał również ówczesny rektor Uniwersytetu w Lublanie Jože Mencinger. Zbiór poglądów, doświadczeń i propozycji posłużył kształtowaniu i nakreślaniu przyszłych strategii i polityk w dziedzinie wzmocnienia konkurencyjności Słowenii³⁰.

Najważniejszą konkluzją dyskusji było uznanie konkurencyjności jako zjawiska, które ma być rozpatrywane nie tylko gospodarczo i biznesowo w sensie sukcesów na rynku. Chodzi przede wszystkim o dostosowanie wszystkich segmentów państwa do konkurencji globalnej oraz na rynkach państw sąsiednich i unijnych. Wśród procesów, które były omawiane, szczególną uwagę zwrócono na globalizację, prywatyzację, liberalizację i osiąganie kryteriów konwergencji, tak aby Słowenia dorównała Austrii, której struktura gospodarcza jest Słowenii najbliższa.

Zbliżająca się **akcesja Słowenii do UE** wywołała dyskusję toczącą się od 19 marca 2004 r. wokół następujących pytań: jak Słowenia ma się zorganizować w UE, aby z jednej strony najefektywniej bronić swoich interesów, z drugiej natomiast przyczyniać się do rozwoju UE? Jakie są doświadczenia innych państw? Jak lobbować? Kim są nasi sprzymierzeńcy i jak powiązać potencjał kadrowy i źródła informacji oraz czy przyszły rozwój UE może zaszkodzić interesom narodowym Słowenii? Czy potrafimy dochodzić do konstruktywnych kompromisów, które w dłuższej perspektywie umożliwiają trwałe rozwój, a nie wchodzenie w sprzeczność interesów innych. Jaka jest przyszłość UE? Dyskusja toczyła się wokół czterech grup tematycznych: propozycji perspektywy finansowej, Konstytucji, „Europa dwóch prędkości” i Słowenia w poszerzonej UE³¹.

³⁰ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 4. Konkurencnost Slovenije*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.

³¹ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 5. Slovenija in Evropska unija*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004, s. 5.

Słoweńskie ambicje w odniesieniu do oczekiwań wobec UE były ograniczone do takich elementów jak wzrost gospodarczy, stabilność gospodarcza, bezpieczeństwo zewnętrzne, stabilizacja stosunków bilateralnych z sąsiadami. Słowenia znalazła się w punkcie, w którym nie ma już nowych celów i ambicji. Państwo może uczestniczyć w funkcjonowaniu UE i ich instytucji, ale również ochronić swoje interesy w postępowaniach mających na celu przyjęcie ustawodawstwa unijnego. W konkluzjach Słowenia uznała, że nadszedł czas odegrania innej roli w procesie integracji UE. Takiej roli, jakiej nie mogą odegrać inne państwa. Po etapie szybkiego wprowadzenia reform gospodarczych i innych nastąpił proces stabilizacji procesów demokratycznych i spojrzenia na państwa Bałkanów Zachodnich. Przesłaniem rozszerzonej Unii Europejskiej w ostatnich dwudziestu latach była stabilizacja polityczno-ekonomiczna jej członków i państw Bałkanów Zachodnich, jak również rozwijanie ze wszystkimi sąsiadami tzw. nowego sąsiedztwa europejskiego, handlu, co doprowadziłoby do stabilności w szerszej przestrzeni. W odniesieniu do Bałkanów Zachodnich Słowenia ma świadomość oczekiwań wobec siebie. Potrzebne jest przygotowanie strategii pomocy Słowenii w reformach wewnętrznych, stabilności politycznej, włączenia słoweńskich dyplomatów i ekspertów do pracy w instytucjach europejskich, które zajmują się rozwiązywaniem problemów dotyczących regionu Bałkanów Zachodnich. Słoweńska dyplomacja mogłaby przyjąć rolę pośrednika między UE a państwami, które powstały po rozpadzie Jugosławii. W tym względzie Słowenia widzi swoją rolę jako twórcy polityki, we wszystkich pozostałych przypadkach jako współuczestnika.

Szósty cykl rozmów koncentrował się wokół problematyki rozwoju demokracji i instytucji demokratycznych w Słowenii. Rozpoczął się w Lublanie 19 maja 2004 r. Eksperti zastanawiali się, jak działa demokracja w Słowenii, czy nie ma problemu deficytu demokracji, czy można bardziej przybliżyć państwo ludziom, czy państwo nie jest zbyt biurokratyczne i jak można to zmienić. Na ile społeczeństwo obywatelskie wpływa na takie zmiany i czy można się uczyć od innych demokracji³².

Wzmocnienie konkurencyjności Słowenii w UE było tematem zapoczątkowanych 25 maja 2005 r. debat wokół przesłanek rozwoju odpowiadającego wysokiej jakości życia, a także zrównowazenia społecznego, ochrony środowiska, ochrony tożsamości narodowej w UE, odpowiedzi na pytania, jakie są przewagi Słowenii, jak podnieść konkurencyjność i poprawić przedsiębiorczość oraz jakie specyficzne zadania dla Słowenii niesie proces lizboński³³.

³² *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 6. Razvoj demokracije v Sloveniji*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004, s. 5.

³³ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 7. Krepitev konkurenčnosti Slovenije v Evropski uniji*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2005, s. 5.

Ósma debata poświęcona była celom UE w świetle zmienionej nowej perspektywy finansowej i rozpoczęła się 21 października 2005 r. Myśli, wnioski i propozycje zostały zebrane w celu ich uwzględnienia w formułowaniu priorytetów rozwojowych Słowenii i jej przyszłej roli w UE³⁴.

Przedostatnia debata, której patronował prezydent Drnovšek, była poświęcona zmianom klimatycznym i została zapoczątkowana 18 listopada 2005 r. Opinie ekspertów pomogły w przygotowaniu stanowisk i możliwości Słowenii w związku ze zmianami klimatycznymi i w formułowaniu odpowiedzi na pytania, jak najefektywniej pracować na poziomie państwa, społeczności lokalnych i gospodarki. Zaproszeni byli przedstawiciele władzy, parlamentu, wyspecjalizowanych agencji, biur, fundacji i organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele ośrodków naukowych i ministerstw³⁵.

Ostatni cykl rozmów o przyszłości Słowenii obejmował problematykę dialogu z rolą wspólnot religijnych w państwie demokratycznym, w globalnym społeczeństwie różnych kultur i cywilizacji, do których zostali zaproszeni przedstawiciele wspólnot religijnych w państwie, badacze teologii, socjologii, prawa i filozofii. Ich wkład miał posłużyć w zdiagnozowaniu aktualnych problemów i formułowaniu przyszłych strategii i polityki koegzystencji i współpracy wszystkich członków społeczeństwa słoweńskiego³⁶.

Podsumowanie

Prawdziwa siła szefa państwa jest niejednokrotnie zależna nie tylko od formalnie zapisanych kompetencji, lecz także od jego osobowości, cech charakterystycznych, wiedzy, aktywności, popularności oraz zdolności przywódczych.

Siłę instytucji prezydenta można określać albo poprzez jej pozycję konstytucyjno-prawną, albo pozycję rzeczywistą. Stosunkowo często te aspekty nie pokrywają się (np. silna pozycja konstytucyjno-prawna istotnego lub równie silnego znaczenia w praktyce politycznej), co było wielokrotnie przedmiotem badań i studiów naukowych³⁷. W przypadku Słowenii mamy do czynienia z aktywną rzeczywistą rolą prezydenta aktywnego i inspirującego w kreowaniu polityki publicznej. W Słowenii uważa się, że symboliczny koniec słoweńskiej transformacji nastąpił w momencie

³⁴ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 8. Cilji EU v luci nove financne perspektive*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006, s. 5.

³⁵ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 9. Izzivi klimatskih sprememb: Ljubljana 18 november 2005*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006.

³⁶ *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 10. Dialog z verskimi skupnostmi: Ljubljana 14 december 2005*, Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006.

³⁷ J. Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 19.

śmierci Drnovška. Sukces polityczno-gospodarczy transformacji jest mierzony sukcesem kariery politycznej tego polityka. Był zdyscyplinowanym, racjonalnym człowiekiem o niespotykanej dobrej intuicji politycznej, określanej jako polityczny fenomen Drnovška: wstrzemięźliwe podejście i cicha dyplomacja. W pierwszym dziesięcioleciu historii niepodległej Słowenii dał się poznać przede wszystkim jako ekonomista. Miał jasną wizję znaczenia słoweńskiej transformacji. Dobrze rozumiał znaczenie równowagi makroekonomicznej, kompromis między prywatyzacją a anty-inflacyjnymi działaniami Banku Słowenii. Był zwolennikiem sławnego gradualizmu rozwojowego i instytucjonalnego. Własne rozwiązania transformacji są traktowane przez Słoweńców jako instytucjonalna przewaga konkurencyjna przy włączeniu się w proces integracji europejskiej.

Rzeczywisty wpływ prezydenta na przebieg wydarzeń w państwie zależy w dużym stopniu od jego autorytetu i osobowości. Jak podkreśla się w literaturze, prezydent Republiki, sprawując funkcję reprezentacyjną zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w państwie odgrywa rolę integracyjną. Dotyczy to w szczególności jego działalności w sprawach wewnętrznych. Rola prezydenta jako czynnika integrującego wyraziła się w promowaniu wstąpienia Słowenii do Unii Europejskiej i NATO oraz zaangażowaniu w narodowe pojednanie i likwidowanie podziałów z przeszłości. Niewątpliwy wpływ na pozycję ustrojową urzędu prezydenta ma tutaj praktyka.

Reakcja na członkostwo w UE doprowadziła również do pogłębionych debat demokratycznych o Unii Europejskiej, jej przyszłości i potrzebnych zmianach demokratycznych oraz do formułowania wątpliwości o wspólnej perspektywie europejskiej. Miał miejsce wysoki stopień niezadowolenia i spadek zaufania do instytucji europejskich. Zaletą debat inicjowanych przez prezydenta Republiki Słowenii jest sterowanie demokratyczną energią, która się wyzwoliła w ostatnich latach, i poszukiwanie odpowiedzi na właściwie sformułowane pytania³⁸.

Będąc prezydentem Republiki Słowenii, Janez Drnovšek inicjował rozmowy o przyszłości Republiki Słowenii i zaprosił do współpracy specjalistów słoweńskich z poszczególnych dziedzin, uczonych słoweńskich, ekspertów, przedsiębiorców i wielu innych przedstawicieli słoweńskiej społeczności w celu omawiania w rozprawie publicznej tematów mających kluczowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa słoweńskiego w przyszłości.

Rozprawy o przyszłości Słowenii, którym patronuje prezydent Republiki, stały się tradycją w tym państwie. Istnieje zapotrzebowanie i zainteresowanie ze strony społeczeństwa takimi debatami. Obecny prezydent Republiki Słowenii Borut Pahor

³⁸ *Slovenija 2030 – Evropska razsežnost slovenske prihodnosti*, wystąpienie dr. Janeza Potočnika, Komisarza Europejskiego ds. Ochrony Środowiska na konferencji „Słowenia 2030 – europejskie poszerzenie słoweńskiej przyszłości”, Lublana, 7 listopada 2013.

również zainicjował debatę pod nazwą „Słowenia 2030”, w której są podejmowane tematy odnoszące się do prywatyzacji, najsłabszej strony gospodarki słoweńskiej, poszerzenia Unii Europejskiej, kształtu systemu zdrowia publicznego, problemów młodzieży, kierunków postępu technologicznego i kierunków rozwoju społeczeństwa słoweńskiego.

Bibliografia

- Ciemniewski J., *Europeizacja Konstytucji Republiki Słowenii*, w: *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- Gajšek V., *Prihodnost Slovenije: pogovorno in odmevno k trem poudarkom gremija po pogovorih o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije dr. Janezu Drnovšku*, <http://www.intelyway.com/EX/socipol/prihodnost1.htm>.
- Konstytucja Republiki Słowenii*, tłumaczenie i wstęp P. Winczorek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Słowenii*, tłumaczenie i wstęp P. Winczorek, wydanie II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Słowenii*, tłumaczenie i wstęp P. Winczorek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Lukšič I., *Politični sistem Republike Slovenije, Znanstveno in publicistično središče*, Ljubljana 2001.
- Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Mukuli P., *Parlament Słowenii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Mrak M., Rojec M., Silva-Jauregui C., *Slovenia From Yugoslavia to the European Union*, World Bank, Washington D.C., 2004.
- Mrak M., *ESPE Report on Slovenia*, Ljubljana 1991.
- Osiński J., *Prezydent w państwach współczesnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Oniszczyk J., *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 1. V svetu dejavna in prepoznava Slovenija prednostne naloge prihodnje slovenske zunanje politike*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 2. O vrednotah*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 3. O vlogi znanja in znanosti*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.

- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 4. Konkurencnost Slovenije*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 5. Slovenija in Evropska unija*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2004.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 6. Razvoj demokracije v Sloveniji*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2005.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 7. Krepitev konkurencnosti Slovenije v Evropski uniji*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2005.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 8. Cilji EU v luci nove finančne perspektive*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 9. Izzivi klimatskih sprememb: Ljubljana 18 november 2005*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006.
- Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije. 10. Dialog z verskimi skupnostmi: Ljubljana 14 december 2005*, Wydawnictwo Urząd Prezydenta Republiki, Lublana 2006.
- Taylor A., Geddes A., Lees Ch., *The European Union and South East Europe. The Dynamics of Europeanisation and Multi-Level Governance*, Wydawnictwo Routledge, London and New York 2012.
- Na pogovoru pri predsedniku republike danes o vrednotah*, Dnevnik z dnia 19 listopada 2003 r. <http://www.dnevnik.si/clanek/66072>.
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007.
- Wojnicki J., *Ewolucja systemów politycznych państw postjugosłowiańskich (casus Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Serbii i Czarnogóry oraz Słowenii)*, Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2008.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.

ROLE OF THE PRESIDENT OF SLOVENIA IN FACILITATING THE PUBLIC AFFAIRS DEBATE – THE CASE OF A PUBLIC DISCUSSION ON THE FUTURE OF SLOVENIA INITIATED BY PRESIDENT J. DRNOVŠEK (2003–2005)

SUMMARY

Slovenia as a completely new and separate state on the map of Europe faced the problems related to setting up the institutional system allowing its smooth functioning at the time of leaving the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in 1990. Establishing the new state took place in conditions of comprehensive support of the Slovenian nation, expressed in the plebiscite on independence of Slovenia, December 23, 1990 year. This memorable event paved the way for the Slovenian Parliament to enact a legal basis for the emergence of structures of a new state and implement the principles of the political system of the country. Institution of President of the Republic of Slovenia proved to play a significant role in shaping the conditions for political transformation and European integration.

Key words: Slovenia, political system, political transformation, Slovenian Constitution, President of Slovenia, European integration, public agenda
