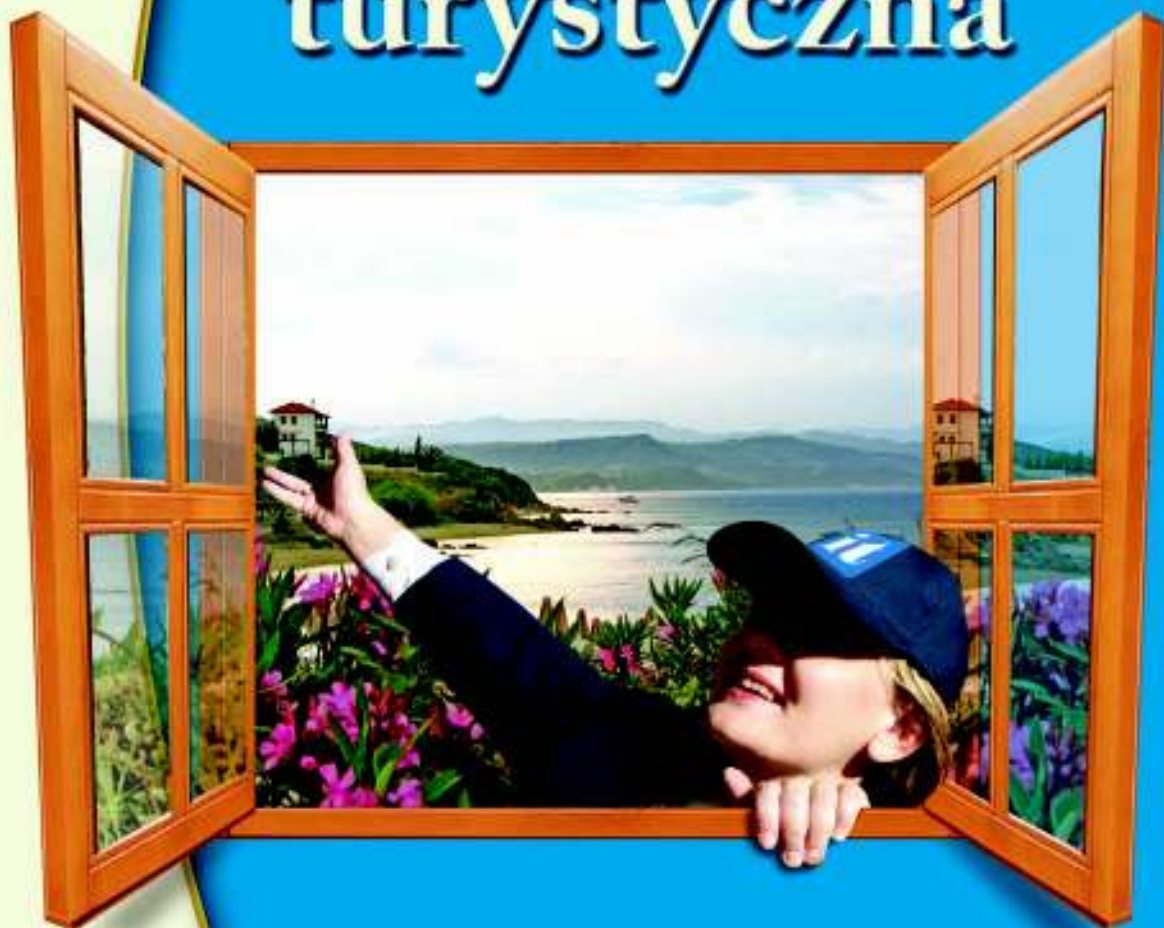




Redakcja naukowa

Aleksander Panasiuk

Informacja turystyczna



Wydawnictwo C.H. Beck



Informacja turystyczna



Autorzy

Anna Gardzińska – 5.2, 6.8.1

Beata Filipiak – 1.1–1.4

Tomasz Mańkowski – 5.3, 6.8.2, 6.8.3

Beata Meyer – 4.1–4.3

Dawid Milewski – 1.5, 5.1

Aleksander Panasiuk – Wstęp, 1.6, rozdz. 3,
rozdz. 7*, Zakończenie

Adam Pawlicz – 4.4, 6.1–6.7, rozdz. 7*

Agnieszka Sawińska – Załączniki*

Marta Sidorkiewicz – rozdz. 2*, 6.8.4

Anna Tokarz – rozdz. 2*, 5.4, Załączniki*

* Współautorstwo

Redakcja naukowa

Aleksander Panasiuk

Informacja turystyczna



Wydawnictwo C.H. Beck

Warszawa 2010

Wydawca: Joanna Perzyńska
Redaktor merytoryczny: Marta Stec
Projekt okładki i stron tytułowych: Ireneusz Gawliński
Ilustracja na okładce: © Ireneusz Gawliński
© Paweł Dymlang

Seria: Zarządzanie
Podseria: Turystyka – Rekreacja – Sport

Recenzent: prof. dr hab. Barbara Marciszewska

Opracowanie zrealizowane w ramach projektu badawczego finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN 114 1078 33, pt. *Współpraca samorządu lokalnego i branży turystycznej w tworzeniu systemu informacji turystycznej w dobie społeczeństwa informacyjnego.*



© Wydawnictwo C.H. Beck 2010

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o., ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa, tel. (22) 33 77 600

Skład i łamanie: IGAWA Ireneusz Gawliński
Druk i oprawa: Cyfrowe Centrum Druku, Bydgoszcz

ISBN 978-83-255-1918-6

Spis treści

Wstęp (<i>Aleksander Panasiuk</i>)	9
Rozdział 1 Zadania samorządu terytorialnego w gospodarce turystycznej (<i>Beata Filipiak, Dawid Milewski, Aleksander Panasiuk</i>)	13
1.1. Specyfika funkcjonowania samorządu lokalnego we współczesnej gospodarce	13
1.2. Zakres zadaniowy jednostek samorządu lokalnego a jego finansowanie	16
1.3. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu świadomości i tożsamości lokalnej i regionalnej	19
1.4. Samorząd lokalny jako kreator rozwoju turystyki	22
1.5. Zadania samorządu w zakresie turystyki	25
1.6. Zadania samorządu w zakresie informacji turystycznej	35
Rozdział 2 Społeczeństwo informacyjne (<i>Marta Sidorkiewicz, Anna Tokarz</i>)	36
2.1. Istota i podstawowe cechy społeczeństwa informacyjnego	36
2.2. Rodzaje informacji i ich wykorzystanie	40
2.3. Znaczenie informacji w rozwoju współczesnej gospodarki	44
2.4. Rola nowych mediów w rozwoju społeczeństwa informacyjnego	46
Rozdział 3 Gospodarka turystyczna (<i>Aleksander Panasiuk</i>)	50
3.1. Istota gospodarki turystycznej	50
3.2. Struktura gospodarki turystycznej	52
3.3. Podmioty gospodarki turystycznej	54
3.4. Samorząd jako element gospodarki turystycznej	58
3.5. Innowacje w gospodarce turystycznej	61
Rozdział 4 Informacja w turystyce (<i>Beata Meyer, Adam Pawlicz</i>)	64
4.1. Istota i formy informacji turystycznej	64
4.2. Znaczenie informacji w procesie obsługi ruchu turystycznego	66
4.3. System informacji turystycznej	69
4.4. Elektroniczne systemy informacji turystycznej	74

Rozdział 5. Region jako obszar badań systemu informacji turystycznej (<i>Anna Gardzińska, Tomasz Mańkowski, Dawid Milewski, Anna Tokarz</i>).....	79
5.1. Atrakcyjność turystyczna regionu.....	79
5.1.1. Założenia metodyczne badań.....	83
5.1.2. Analiza atrakcyjności turystycznej gmin z zastosowaniem taksonomicznego miernika rozwoju.....	89
5.2. Podmioty odpowiedzialne za system informacji turystycznej.....	93
5.2.1. Samorząd terytorialny (wojewódzki, powiatowy, gminny).....	93
5.2.2. Przedsiębiorstwa turystyczne.....	97
5.2.3. Organizacje turystyczne.....	98
5.3. Rola regionalnej i lokalnych organizacji turystycznych w tworzeniu systemu informacji turystycznej.....	100
5.4. Placówki informacji turystycznej (<i>it</i>).....	104
Rozdział 6. Ocena funkcjonowania systemu informacji turystycznej (<i>Anna Gardzińska, Tomasz Mańkowski, Adam Pawlicz, Marta Sidorkiewicz</i>).....	109
6.1. Metodyka przeprowadzonych badań.....	109
6.2. Ogólne informacje na temat informacji turystycznej w badanych gminach.....	113
6.3. Personel oraz funkcjonowanie placówek informacji turystycznej w opinii samorządu i przedsiębiorców.....	116
6.4. Zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych w placówkach informacji turystycznej.....	121
6.5. Współpraca publiczno-prywatna w zakresie informacji turystycznej.....	123
6.6. Regionalny internetowy system informacji turystycznej w opinii samorządu i branży turystycznej.....	127
6.7. Ogólna ocena współpracy publiczno-prywatnej.....	129
6.8. Pozostałe formy informacji turystycznej.....	130
6.8.1. Informacja turystyczna na poziomie powiatowym.....	130
6.8.2. Informacja turystyczna na poziomie wojewódzkim.....	133
6.8.3. Informacja turystyczna prowadzona przez inne organizacje.....	133
6.8.4. Informacja turystyczna prowadzona przez podmioty komercyjne.....	136
Rozdział 7. Próba konstrukcji modelu funkcjonowania lokalnego (regionalnego) systemu informacji turystycznej (<i>Aleksander Panasiuk, Adam Pawlicz</i>).....	139
7.1. Model optymalizacji oferty usługowej.....	140
7.2. Model zarządzania zasobami ludzkimi.....	141
7.3. Model finansowania działalności.....	143
7.4. Model wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych.....	143
7.5. Model współpracy publiczno-prywatnej.....	148
7.6. Model oceny efektywności funkcjonowania badanych placówek.....	150
7.7. Model regionalnego (wojewódzkiego) systemu informacji turystycznej.....	151
Zakończenie (<i>Aleksander Panasiuk</i>).....	154

Załączniki (<i>Agnieszka Sawińska, Anna Tokarz</i>).....	157
Bibliografia	169
Słowniczek	177
Indeks	181

Wstęp

Działania w zakresie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego powinny opierać się na zapewnieniu szerokiego dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz umożliwić szeroko rozumianą interaktywność porozumiewania się na odległość w wielu sferach życia społecznego i gospodarczego. W społeczeństwie informacyjnym zarządzanie informacją, jej jakość oraz szybkość przepływu są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności, zarówno w zakresie produkcji dóbr rzeczowych, jak i przy świadczeniu usług. Dla wielu przedsiębiorstw turystycznych istotą społeczeństwa informacyjnego jest oparcie części lub całości swojego funkcjonowania na wykorzystywaniu infrastruktur telekomunikacyjnej i informatycznej oraz na usługach z nimi związanych. Członkowie społeczeństwa informacyjnego będą postrzegać podmioty gospodarki turystycznej poprzez usługi telekomunikacyjne zastosowane w procesie sprzedaży. Usługi te są dla klientów sposobem na interaktywną komunikację przy odbiorze komunikatów informacyjnych oraz w zakresie procesu dostępności do usług turystycznych. Dla lokalnych władz samorządowych i dla podmiotów turystycznych swoistym czynnikiem produkcji staje się informacja o lokalnym produkcie turystycznym, zwłaszcza jej jakość, w tym szybkość przepływu w kanale komunikacyjnym.

Potrzeba informacji turystycznej występuje na wszystkich etapach konsumpcji produktu turystycznego. Powstaje już w momencie konstruowania i uściślenia planów wyjazdowych, przygotowań do konkretnej podróży, podczas samej podróży, wypoczynku w miejscu docelowym, aż do momentu powrotu do stałego miejsca zamieszkania. Zaspokojenie tej potrzeby bardzo często warunkuje podjęcie podróży turystycznej.

Informacja staje się coraz ważniejszym elementem, a czasami wręcz wyznacznikiem gospodarki turystycznej. Powszechnie zwraca się uwagę na zalety komputerowych systemów informacji turystycznej, uwypukla się potrzebę rozbudowy

ośrodków informacji turystycznej, docenia się rolę Internetu, jednak zarządzanie informacją w turystyce wciąż nie jest efektywne. Informacja funkcjonuje bowiem w wielu systemach jednocześnie, jest powielana, niespójna, a czasami nawet różna (zdezaktualizowana), co przyczynia się do podrożenia funkcjonowania, a w efekcie obniżenia efektywności systemów informacyjnych.

Współczesna gospodarka turystyczna to system powiązań zarówno między jej podmiotami realizującymi na rynku funkcje komercyjne (przedsiębiorcy turystyczni), jak i organizacjami *non profit* (samorządy terytorialne oraz organizacje i stowarzyszenia branżowe). Informacja turystyczna jest właśnie tym obszarem gospodarki turystycznej, w którym więź funkcjonalna między tymi dwoma grupami podmiotów jest szczególnie istotna dla skutecznego świadczenia jej usług.

Ważnym aspektem przeprowadzonych badań jest ocena układu modelowego przepływu informacji turystycznej oraz funkcjonowania systemu informacji turystycznej na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb podmiotów samorządu lokalnego, branży turystycznej oraz turystów. Zwrócono także uwagę na budowę i rozwijanie więzi informacyjnych w ramach wdrażania koncepcji społeczeństwa informacyjnego.

Współczesny produkt turystyczny zaczyna i kończy się informacją, a sama informacja staje się nie tylko przedmiotem pracy współczesnych przedsiębiorstw turystycznych, lecz także najważniejszym czynnikiem produkcji, stanowiącym o efektywności funkcjonowania lokalnych gospodarek turystycznych. Inicjatorem, organizatorem oraz jednym z podstawowych beneficjentów funkcjonowania systemu informacji turystycznej na poziomie lokalnym powinny być gminy oraz specjalnie do tego celu powołane organizacje turystyczne. Poszczególne samorządy gminne powinny przejąć rolę lokalnego menedżera turystyki. Ich zadaniem byłoby tworzenie podstaw właściwej polityki turystycznej oraz odpowiedniej platformy współpracy z branżą turystyczną, która jest odpowiedzialna za tworzenie produktu turystycznego, a jednocześnie jest beneficjentem korzyści wynikającej z funkcjonowania systemu informacji turystycznej na poziomie lokalnym, zwłaszcza dzięki dostępowi do e-informacji.

W pracy przedstawiono wyniki badań, w których przyjęto następującą hipotezę badawczą: sprawne funkcjonowanie lokalnego systemu informacji turystycznej jest uzależnione od wypracowania właściwych mechanizmów współpracy samorządu lokalnego z bezpośrednio i pośrednio zaangażowaną w kreowanie lokalnego produktu turystycznego branżą turystyczną.

Badaniem zostały objęte poszczególne gminy (i uzupełniająco powiaty) województwa zachodniopomorskiego, z uwzględnieniem ich stopnia atrakcyjności turystycznej.

Przeprowadzona analiza (zarówno na podstawie badań pierwotnych, jak i wtórnych) pozwoliła na podjęcie próby sprecyzowania modelu funkcjonowania systemu informacji turystycznej na poziomie lokalnym jako platformy współpracy samorządu lokalnego i branży turystycznej.

Tworzenie i ujednocnianie procesów informacyjnych w turystyce, stosowanych przez podmioty branży turystycznej i podmioty samorządu terytorialnego, umożliwi

efektywne zarządzanie lokalną informacją turystyczną w województwie zachodniopomorskim (z możliwością aplikacji na pozostałe regiony).

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest wskazanie, że wykreowanie sprawnie funkcjonującego systemu informacji turystycznej wymaga aktywnej współpracy samorządu lokalnego z branżą turystyczną.

Dodatkowym celem opracowania jest zatem przybliżenie modelowej koncepcji współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego poziomu gminnego a podmiotami turystycznymi w zakresie gromadzenia, przetwarzania, przepływu i udostępniania informacji turystycznej.

Do celów szczegółowych należy zaś zaliczyć:

- ocenę założeń funkcjonowania lokalnych systemów informacji turystycznej w regionalnej gospodarce turystycznej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego,
- analizę wykorzystania systemów informacyjnych na lokalnym rynku turystycznym,
- ocenę stopnia przygotowania samorządów gminnych i branży turystycznej do korzystania z nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych,
- tworzenie podstaw i modelowych rozwiązań w zakresie właściwej polityki turystycznej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego,
- budowę układu modelowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z branżą turystyczną w ramach wykorzystania informacji turystycznej w rozwoju regionu w aspekcie społeczeństwa informacyjnego.

Funkcjonowanie lokalnego systemu informacji turystycznej w obszarze tworzonych i wdrażanych podwalin społeczeństwa informacyjnego w kontekście dostępnej krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, w szczególności z zakresu ekonomii i ekonomiki turystyki, jest zagadnieniem mało rozpoznany, a dorobek polskiego piśmiennictwa naukowego z tego zakresu jest niewielki. Dostępna literatura ma charakter teoretyczny, a badania empiryczne w tym zakresie są prowadzone w nielicznych ośrodkach naukowych. Opracowana w projekcie badawczym koncepcja współpracy samorządu lokalnego i branży turystycznej w tworzeniu systemu informacji turystycznej stanowi rozwiązanie teoretyczno-praktyczne dla podmiotów funkcjonujących na lokalnym rynku turystycznym oraz lokalnych władz samorządowych w zakresie kształtowania konkurencyjnego produktu turystycznego, którego podstawowym elementem jest dostępność do informacji turystycznej, szczególnie pod względem ilościowym, jakościowym i innowacyjnym.

Metodyka badań została oparta na: metodach demoskopijnych (badania pilotażowe i właściwe), matematyczno-statystycznych, metodach analizy porównawczej i krytycznej analizie krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu z zakresu: ekonomii, zarządzania, samorządu terytorialnego i polityki regionalnej, ekonomiki turystyki, obsługi ruchu turystycznego, społeczeństwa informacyjnego i nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Wykorzystano akty prawne regulujące zagadnienia funkcjonowania i kompetencji samorządu terytorialnego, gospodarki turystycznej oraz społeczeństwa informacyjnego. Ponadto posłużono się dostępnymi informa-

cjami ze specjalistycznych portali internetowych analizowanych gmin, powiatów, organizacji i stowarzyszeń branżowych w turystyce.

Opracowanie ma walory aplikacyjne oraz może być wykorzystane jako *benchmark* do oceny i rozwoju systemu informacji turystycznej w innych regionach. Zawartość opracowania może być także pomocna w dydaktyce na kierunkach i specjalnościach turystycznych.

W imieniu autorów słowa podziękowań kieruję do Pani Profesor Barbary Marciszewskiej z Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku oraz Akademii Morskiej w Gdyni za niezwykle merytoryczną i rzeczową recenzję opracowania, a zwłaszcza za przedstawione uwagi, których uwzględnienie kształtuje ostateczny poziom naukowy publikacji.

Aleksander Panasiuk

Rozdział 1

Zadania samorządu lokalnego w gospodarce turystycznej

Beata Filipiak, Dawid Milewski, Aleksander Panasiuk

1.1. Specyfika funkcjonowania samorządu lokalnego we współczesnej gospodarce

Samorząd terytorialny ma w Polsce długą tradycję, choć losy i kierunki jego rozwoju były różne. Funkcjonuje on na szczeblu lokalnym i regionalnym, realizując określone zadania, jako wyposażona w pewną samodzielność jednostka. Samorząd jest tworem organizacyjnym, uzupełniającym formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy w ramach państwa. Na płaszczyźnie organizacyjnej i konstytucyjnej państwo jest tworem podstawowym i suwerennym. Samorząd działa zaś z woli państwa, które za pomocą odpowiednich aktów normatywnych decyduje o jego powstaniu, organizacji i zakresie działania. Przedmiot działania samorządu nie różni się od przedmiotu działania administracji rządowej, lecz stanowi odmienną formę organizacji administracji publicznej [Kotulski, 2000, s. 85–86].

Podjęwając próbę zdefiniowania pojęcia **samorząd terytorialny**, można przytoczyć jedną z powszechnie uznawanych definicji.



Pojęcie samorząd można zdefiniować jako „wykonywanie władzy lub innej działalności organizacyjnej przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności, za pośrednictwem wybranych przez siebie organów; osób sprawujących władzę” [Mały słownik języka polskiego, 1997, s. 830].

Istnieje wiele koncepcji pojęcia samorząd terytorialny. Należy wskazać, że we wszystkich akcentuje się ideę lokalności lub powiązań regionalnych, reprezentowania spraw lokalnych lub regionalnych, realizację zadań i wyodrębnienie ze struktur państwowych dzięki nadaniu autonomii (samodzielności, osobowości prawnej). Zakres uprawnień do wykonania zadań przez samorząd terytorialny jest określany przez państwo (jego władzę ustawodawczą), dlatego też władza lokalna jest formą organizacyjną administracji publicznej. Samorząd terytorialny i państwo, jako administracja, obejmują zatem całość spraw obywateli zamieszkujących dane terytorium.

Na kształt samorządności mają wpływ **zasada subsydiarności i zasada decentralizacji**.

Zasada subsydiarności zakłada, że *„jakakolwiek władza – rodzicielska, służbowa, polityczna na wszystkich szczeblach – może być sprawowana jedynie wtedy, gdy wolność zaangażowanych w nią podmiotów ulega osłabieniu. Jednakże w przypadku, gdy słabość ta staje się dotkliwa, władza mimo wszystko musi być wykonana”* [Millon-Delsol, 1995, s. 29–30].

Idea subsydiarności ma na celu czuwanie nad rozwojem całego społeczeństwa i bierze pod uwagę warunki tego rozwoju, dotyczy wszystkich sfer i obszarów sprawowania władzy, w tym również władzy samorządowej. W związku z tym samorząd powinien z jednej strony wspierać, a niekiedy zastępować państwo, z drugiej zaś – wspierać inicjatywy społeczne mogące się przyczynić do rozwoju społeczeństwa lokalnego, nie powinien natomiast przeszkadzać w rozwijaniu inicjatyw społeczności lokalnych. Tym samym subsydiarności można rozumieć jako [Millon-Delson, 1995, s. 8–9]:

- wszelką władzę, w tym publiczną, która nie powinna przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań,
- pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie – w razie potrzeby – uzupełnienie wyników tych podmiotów, które nie są samowystarczalne.

Idea subsydiarności prowadzi do podstawowego wniosku, jakim jest potrzeba przeprowadzenia decentralizacji zadań i kompetencji państwowych. Obecnie można mówić o dużej decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Można też wskazać pewne cechy samorządu terytorialnego, takie jak podmiot i przedmiot jego działań oraz pełnione przez niego funkcje, które pozwalają na ich wyodrębnienie spośród innych jednostek występujących w gospodarce (tab. 1.1).

Podmiotem działań samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkująca dany obszar terytorialny, zorganizowana w trwały związek samorządowy [Filipiak, 2008, s. 8]. Przedmiotem jego działań jest zaś administracja publiczna. Zadania z zakresu administracji wykonywane są zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Wykonywanie administracji z możliwością zastosowania władztwa administracyjnego (środków prawnych) należy do istoty samorządu.

Tabela 1.1. Cechy samorządu terytorialnego na tle innych podmiotów występujących w gospodarce

Cechy wspólne samorządu terytorialnego i pozostałych osób prawnych	Cechy odrębne samorządu terytorialnego jako osoby prawnej
Posiadanie osobowości prawnej	Posiadanie osobowości publicznoprawnej
Posiadanie niezależnych, samodzielnych organów władzy i nadzoru	Interes lokalny prowadzonej działalności bez możliwości wejścia w interes społeczności ogólnopaństwowej i międzynarodowej
Prawo do stanowienia własnego prawa, ale zgodnego z konstytucją i niewchodzącego w konflikt z prawem obowiązującym w całym państwie	Świadczenie usług oraz dostarczanie dóbr uznanych za dobra publiczne i społeczne, czyli wykonywanie zadań przyjętych za zadania publiczne
Samodzielność majątkowa oraz finansowa, włącznie z prawem do stanowienia i posiadania własnych dochodów	Fragment ustroju państwa, wyposażony w prawo do sprawowania władzy (np. nakładanie podatków, podejmowanie decyzji administracyjnych, stanowienie prawa miejscowego itp.)
Posiadanie i realizacja przyjętego celu do którego zostały (samorząd terytorialny i osoba prawna) powołane; choć cele są różne, to są powodem powołania i istnienia samorządu czy też osoby prawnej	Specyficzny nadzór społeczny nad działalnością oraz jawnością finansów
Osiąganie celów strategicznych wynikających z przyjętej strategii, zatwierdzonych przez organy	Prowadzenie działalności na zasadzie non profit, determinującej rozwój społeczeństwa

Źródło: na podstawie: Filipiak-Dylewska, 2003, s. 36.

Wśród podstawowych funkcji samorządu terytorialnego należy wyróżnić upodmiotowienie społeczności lokalnej, przejawiające się w jej wyodrębnieniu i usamodzielnieniu jako podmiotu władzy i administracji publicznej. Samorząd terytorialny jest powołany do organizowania rozwoju społeczności lokalnej przez stworzenie odpowiednich warunków życia tej społeczności [Jastrzębska, 1999, s. 1–2, 12–13].

Samorząd terytorialny w Polsce tworzą trzy szczeble (zwane podsektorami): województwo samorządowe (region), powiat i gmina. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi ustrój samorządu terytorialnego są: Ustawa o samorządzie terytorialnym¹, Ustawa o samorządzie powiatowym i Ustawa o samorządzie województwa².

Nie umniejszając roli regionów, warto podkreślić, jak specyficzną rolę w tym systemie pełnią gminy i powiaty. To one tworzą bowiem właściwy samorząd lokalny, który jest desygnatem społeczności lokalnych we współczesnym społeczeństwie. W literaturze przedmiotu spotyka się dwie skrajne koncepcje dotyczące roli, jaką może odgrywać samorząd lokalny w gospodarce publicznej: euforyczną i katastroficzną [Piekara, 1992, s. 29; Piotrowska-Marczak, 1997, s. 13]. Pierwsza opiera się na twierdzeniu, że siła państwa zasadza się na sile samorządu lokalnego i z niej

¹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm. otrzymała tytuł „o samorządzie gminnym”.

² Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm., Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 późn. zm.

się wywodzi, co jest korzystne zarówno dla samego samorządu, jak i dla państwa. Druga koncepcja jest skrajnie przeciwna, zakłada bowiem, że podejście euforyczne powoduje dezintegrację społeczności lokalnej i dlatego tak ważne jest, aby zostały zbudowane transparentne relacje między samorządem lokalnym (terytorialnym) a państwem oraz między poszczególnymi szczeblami samorządowymi.

Współczesne państwa traktują samorząd lokalny jako wygodny, dynamiczny system zwiększający sprawność zarządzania zadaniami publicznymi. Ponadto samorząd lokalny pełni funkcje administracyjne, sterujące i decyzyjne, istotne dla społeczności lokalnej. Często jednak jego znaczenie jest celowo osłabiane lub sam samorząd jest traktowany instrumentalnie w związku z realizacją bieżących potrzeb państwa, wyznaczonych jego ogólnymi celami [Gilowska, 1998, s. 9–10].

1.2. Zakres zadaniowy jednostek samorządu lokalnego a jego finansowanie

Zmiany zachodzące w ostatnich latach w zadaniach i roli samorządu lokalnego w Polsce zostały podyktowane presją i wymaganiami, jakie stawia rozwój społeczeństwa oraz zmiany w metodach zarządzania i administrowania. Wymogiem nowoczesnego administrowania jest z jednej strony koncentracja posiadanego potencjału, a z drugiej jego możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie [Dylewski, Filipiak, Szewczuk, 2004, s. 83].

Do zadań samorządu lokalnego należą te, które z mocy obowiązującego prawa nie zostały powierzone do realizacji ani administracji rządowej, ani samorządowi regionalnemu (województwa). W ich skład wchodzi zadania powiatów, gmin, miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich) oraz związków celowych (gmin, powiatów, tworzonych do realizacji różnych celów). Zadania te można sklasyfikować ze względu na pełnione funkcje oraz ze względu na właściwość (przynależność), która jest nierozzerwalnie związana z funduszami, z których są finansowane.

Zadania samorządu lokalnego, z racji swoich cech, nie mogą być realizowane niezależnie od mechanizmu rynkowego. Są one bezpośrednio związane z określonymi formami i dziedzinami aktywności jednostek samorządowych, tzn. z pełnionymi przez nie funkcjami [Pietrzak, 2004, s. 428]:

- publicznymi,
- społecznymi,
- gospodarczymi.

Charakteryzując drugi rodzaj zadań – zadania wykonywane ze względu na właściwość – należy wskazać, że są to te zadania, które z mocy obowiązującego prawa nie zostały powierzone do realizacji administracji rządowej i samorządowi województwa. Zadania te mogą być realizowane jako zadania własne, zlecone z zakresu administracji rządowej lub na podstawie ustaw oraz powierzone (przejęte do wykonania).

Zgodnie z zapisami art. 166, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez zadania własne rozumie się zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorzą-

dowej. Z tego wynika, że każda jednostka samorządu terytorialnego realizuje w ten sposób określone zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz w ramach swoich możliwości finansowych. Tego rodzaju zadania jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować same bądź za pośrednictwem jednostek pomocniczych [Filipiak, 2008, s. 11–12].

Zadania zlecone natomiast wynikają z regulacji art. 166, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Są one przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na mocy obowiązującego prawa, ale nie tracą swojego charakteru zadań z zakresu administracji państwowej. Zadania zlecone są zadaniami obcymi w stosunku do podstawowego zakresu zadaniowego danej jednostki samorządu terytorialnego, który został zawarty w ustawach ustrojowych dla danego szczebla. Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje te zadania po zapewnieniu środków finansowych przez dawcę zadań, w jego imieniu, a tym samym niesamodzielnie [*Prawo administracyjne*, 1998, s. 178; Filipiak, 2008, s. 11–12].

Oprócz zadań własnych i zleconych istnieje grupa zadań przyjętych przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia oraz zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Porozumienia te określają zakres i wielkość realizowanych zadań. Każda jednostka samorządu terytorialnego może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Są to tak zwane zadania powierzone.

Należy wskazać, że wiele zadań stanowi zadania własne. W obowiązującym prawie zadania te często są nazwane enumeratywnie. Ale równie często organy samorządowe mogą je kreować samodzielnie na podstawie posiadanego władztwa prawnego czy też przejmować część zadań na mocy porozumienia. Przykładem mogą być zadania z zakresu turystyki. Stanowią one kategorię zadań własnych, ale mogą również być realizowane jako porozumienie między jednostkami tego samego szczebla (np. gminami) lub między gminą a powiatem³.

Obecny system charakteryzuje się częściową decentralizacją zadań i odpowiadającą mu częściową decentralizacją finansowania, z ograniczonymi możliwościami wykorzystania instrumentów dostępnych na rynku finansowym. Zadania realizowane przez państwo zawsze powinny służyć społeczeństwu, niezależnie od tego, czy będą realizowane przez podmioty rządowe czy samorządowe [Filipiak, 2008, s. 24].

Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego wymaga środków finansowych. W tę realizację włączony jest zarówno kapitał publiczny, jak i prywatny, który składa się na system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje wiele kryteriów klasyfikujących system finansowania zadań realizowanych przez samorząd lokalny. Istnieje między nimi wiele sprzeczności związanych z definiowaniem przez określone akty normatywne pewnych pojęć. Przyjmując umowną klasyfikację, można wskazać na⁴:

³ Szerzej zadania w zakresie turystyki zostaną omówione w podrozdziałach 1.4 i 1.5.

⁴ Wskazuje na ten podział art. 5 Ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych [Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.].

1) **środki publiczne**, czyli fundusze gromadzone w sektorze finansów publicznych:

- **dochody publiczne**: daniny publiczne (przykładowo podatki i opłaty lokalne), inne należne dochody zagwarantowane ustawami, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych, dochody z mienia, spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej, odszkodowania, kwoty uzyskane z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw niestanowiące przychodów, dochody z prywatyzacji majątku, subwencje i dotacje przydzielone z budżetu państwa, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
 - **środki zagraniczne**, w tym: pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki mechanizmu norweskiego i inne;
- 2) **środki pochodzące ze źródeł zagranicznych**, niepodlegające zwrotowi;
- 3) **przychody publiczne**: ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Wskazany podział wymaga uzupełnienia o następujące kategorie [Filipiak, 2008, s. 24]:

- 1) zobowiązań,
- 2) sposobów finansowania, które są związane z przepływem kapitału lub rzeczy, tworzą zobowiązania, ale nie są zaliczane do długu jednostek samorządu terytorialnego, obejmujące: *leasing*, umowy dzierżawy, partnerstwo publiczno-prywatne;
- 3) finansowanie hybrydowe: *factoring*, *bankassurance*, sekurytyzację, *project finance*, *venture capital*, *private equity*.

Wejście Polski do Unii Europejskiej dało możliwości szerszego wykorzystania bezzwrotnych środków finansowych wspomagających rozwój samorządu lokalnego. Należy wskazać, że fundusze zagraniczne dają duże możliwości wspierania inicjatyw samorządowych, służących społecznościom lokalnym. Jednak podstawowym warunkiem ich przyznania jest zgodność działań z poszczególnymi celami i wniesienie wkładu własnego w realizację projektu, na który zostaną wykorzystane środki zagraniczne. Odpowiednie wykorzystywanie tych funduszy pozwala jednostce samorządu lokalnego używać zewnętrznych środków bezzwrotnych o charakterze budżetowym w celu budowania przewagi konkurencyjnej opartej na innowacjach, inwestycjach i rozwoju kapitału ludzkiego.

Ważnym elementem staje się wykorzystanie funduszy prywatnych do realizacji zadań przez jednostki samorządu lokalnego. Możliwości takie daje Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵. Ta możliwość jest szczególnie ważna, ponieważ tworzy podstawy do kształtowania struktur, których celem jest rozwój infrastruktury, w sytuacji, gdy samorząd nie ma wystarczających zasobów finansowych do jej budowy lub gdy

⁵ Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

nie może podjąć ryzyka inwestycyjnego albo finansowego. Sama idea partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się na współpracy sektora publicznego (samorządowego) z sektorem komercyjnym. Dzięki tej współpracy cele inwestycyjne i rozwojowe często mogą być szybciej osiągnięte z korzyścią dla obu stron i dla społeczeństwa.

1.3. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu świadomości i tożsamości lokalnej

Zachodzące zmiany społeczne spowodowały ewolucję w postawach nie tylko organów publicznych, ale również społeczeństwa. Zmiany postaw oraz zmiany systemowe doprowadziły do odbudowania samodzielności, samorządności i odpowiedzialności w lokalnych wspólnotach samorządowych. W zaspokajaniu potrzeb i tworzeniu warunków do harmonijnego rozwoju społeczności lokalnych, oprócz podmiotów publicznych i społecznych, ważną rolę mają do odegrania także podmioty niepaństwowe, w szczególności podmioty sektora *non profit* [Filipiak, 2004, s. 4].

Decentralizacja i samorządność w polityce społeczno-ekonomicznej doprowadziły do odbudowania samopomocy i samozaradności, do budowania w społecznościach lokalnych więzi, poczucia tożsamości i kształtowania ich przynależności, do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego [Hrynkiewicz, 2002, s. 59]. Szczególną funkcję pełni tutaj samorząd lokalny, który wspiera różnego rodzaju programy mające na celu kształtowanie tożsamości oraz pobudzanie świadomości lokalnej społeczności.

Należy wskazać, że współczesne społeczeństwo dąży do zaspokojenia swoich potrzeb, których charakter jest nieograniczony. Oznacza to, że jego potrzeby społeczno-gospodarcze i kulturowe są na coraz wyższym poziomie rozwoju oraz że gdy jedno zostaną zaspokojone, pojawiają się inne o tym samym lub odmiennym charakterze. Wpływ na ten stan rzeczy ma postęp w rozwoju technologii, automatyzacji produkcji i nauki, a także innych dziedzin ważnych dla życia jednostki i grupy społecznej [Filipiak, 2004, s. 7]. Jednak zaspokojenie takich nieograniczonych potrzeb nie jest możliwe ze względu na skromne fundusze i zasoby zarówno prywatne, jak i publiczne, co z kolei ogranicza wolumen towarów i usług zaspokajających konkretne potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne [Ibidem, 2004, s. 7 i nast.]. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych, zgłaszanych przez społeczności lokalne, wymaga od samorządu lokalnego ciągłego ponoszenia nakładów finansowych o charakterze bieżącym i inwestycyjnym. Taka sytuacja powoduje, że w warunkach gospodarki rynkowej konieczne jest wspomaganie zadań samorządu lokalnego przez organizacje obywatelskie, które mogą pełnić złożone funkcje. Samorząd reaguje na potrzeby społeczności lokalnych i dąży do ich zaspokojenia, ale musi wybierać, gdyż nie uda się wszystkich zaspokoić, w dodatku na jednakowym poziomie. Alternatywą staje się często współpraca z organizacjami społecznymi-obywatelskimi.

Organizacje obywatelskie przejmują od samorządu lokalnego przede wszystkim funkcje samopomocy, samoorganizacji oraz kontroli społecznej w stosunku do podmiotów państwowych i samorządowych, które mogą [Hrynkiewicz, 2002, s. 62; Wankiewicz, 2009, s. 39]: