



Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym

Samorządowy monitoring legislacyjny

**Monitorowanie prawa lokalnego
i regionalnego
przez partnerów społecznych.**



Instytut Badań nad Demokracją
i Przedsiębiorstwem Prywatnym

Samorządowy monitoring legislacyjny. Monitorowanie prawa lokalnego i regionalnego przez partnerów społecznych

Praca zbiorowa pod redakcją
Mieczysława Bąka
i Przemysława Kulawczuka

Warszawa 2007

Autorzy: Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Agnieszka Durlik – Khouri,
Piotr Jaworski, Anna Kulawczuk, Przemysław Kulawczuk, Andrzej
Poszewiecki, Anna Szcześniak

Redakcja naukowa: Mieczysław Bąk i Przemysław Kulawczuk

Opracowanie: Małgorzata Tymorek

Unia Europejska nie ponosi odpowiedzialności za treści zawarte w niniejszym opracowaniu.
Wyłącznie odpowiedzialność za treść opracowania ponoszą jego autorzy



Informacje zawarte w niniejszym opracowaniu są elementem projektu pt. „**Samorządowy monitoring legislacyjny. Budowa systemu rzecznictwa i konsultacji potrzeb rozwojowych małych i średnich przedsiębiorstw na szczeblu samorządowym**”, współfinansowanego przez UE w ramach programu „Wzmocnienie działań dotyczących rzecznictwa i monitoringu” - komponent 2, numer referencyjny PL 2004/016- 829.01.02.02 w ramach Programu Środki Przejściowe 2004 „Zwiększenie świadomości społecznej oraz wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w zakresie rzecznictwa i monitoringu”.
Nr umowy 8174/JFK/PPt-DV/2006-TF2004/016-829.01.02.02/RM/47

Spis treści:

Wprowadzenie.....	9
1. Kompetencje władz samorządowych w zakresie lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego.....	11
1.1. Podstawy prawne współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych (Anna Kulawczuk)	11
1.1.1. Prawo międzynarodowe.....	12
1.1.2. Polski porządek prawny.....	17
1.2. Kompetencje władz gminnych w zakresie rozwoju gospodarczego (Angnieszka Durlik – Khouri).....	24
1.2.1. Zadania własne i zlecone	24
1.2.2. Procesy rozwojowe i regulacje dotyczące tych procesów	25
1.2.2.1. Strategie rozwojowe.....	25
1.2.2.2. Planowanie przestrzenne w gminie	25
1.2.2.3. Polityka lokalnego rozwoju gospodarczego.....	29
1.2.2.4. Lokalne polityki w zakresie rozwoju infrastruktury finansowanej ze środków gminnych, pozagminnych i funduszy strukturalnych	29
1.2.2.5. Polityka budżetowa	31
1.2.2.6. Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji usług publicznych	32
1.2.2.7. Partnerstwo publiczno-prywatne.....	33
1.2.2.8. Promocja inwestycyjna, jej znaczenie dla rozwoju firm lokalnych	33
1.2.2.9. Inne procesy	34
1.3. Kompetencje samorządu powiatu w zakresie rozwoju gospodarczego (Piotr Jaworski)..	35
1.3.1. Status prawny powiatu.....	35
1.3.2. Kompetencje powiatu	35
1.3.3. Procesy rozwojowe i regulacje dotyczące tych procesów na szczeblu powiatu	36
1.3.3.1. Strategie rozwojowe.....	36
1.3.3.2. Aktywizacja rynku pracy	37
1.3.3.3. Kształtowanie szkolnictwa zawodowego i średniego z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorców i potrzeb rynku pracy	38
1.3.3.4. Tworzenie związków o charakterze ponadgminnych	38
1.3.3.5. Powiatowe związki komunalne.....	38
1.3.3.6. Porozumienia	39
1.3.3.7. Umowy	40
1.3.3.8. Związek Powiatów Polskich.....	40
1.3.3.9. Wspieranie przedsiębiorczości, współpraca z gminami w zakresie rozwoju gospodarczego. ...	41
1.4. Kompetencje samorządu województwa w zakresie rozwoju gospodarczego (Anna Kulawczuk).....	42
2. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni	44
2.1. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie gminnym (Agnieszka Durlik – Khouri).....	44
2.1.1. Akty prawa lokalnego – zagadnienia ogólne	44
2.1.2. Wpływ partnerów społecznych na procesy rozwojowe w gminie	44
2.1.2.1. Strategie rozwojowe.....	44
2.1.2.2. Planowanie przestrzenne w gminie	45
2.1.2.3. Polityka lokalnego rozwoju gospodarczego.....	46
2.1.2.4. Polityka budżetowa	47
2.1.2.5. Uczestnictwo w pracach Komisji problemowych rady gminy.....	48
2.1.2.6. Pozostałe możliwości oddziaływania.....	48
2.2. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie powiatu (Piotr Jaworski)	48
2.2.1. Status aktów prawa miejscowego na poziomie powiatu.....	48
2.2.2. Stanowienie aktów prawa miejscowego	49
2.2.3. Oddziaływanie partnerów społecznych na treść i formę stanowienia prawa	49
2.2.4. Rada Powiatu.....	49

2.2.5 Rada Gospodarcza	49
2.2.6 Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna	49
2.2.7. Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego	50
2.2.8. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi	50
2.2.9. Referendum lokalne	50
2.2.10. Inne procesy.....	50
2.3. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie województwa (Anna Kulawczuk).....	51
2.3.1. Strategia rozwoju województwa	51
2.3.2. Zasady prowadzenia polityki rozwoju województwa	52
3. Funkcje monitoringu prawa lokalnego (Przemysław Kulawczuk).....	54
3.1. Definicja monitoringu prawa samorządowego.....	54
3.2. Funkcja informacyjna	55
3.3. Funkcja ostrzegawcza.....	55
3.4. Funkcja interwencyjna	56
3.5. Funkcja poszerzenia potencjału rozwojowego	56
4. Narzędzia monitoringu procesów tworzenia prawa lokalnego (Przemysław Kulawczuk) 58	
4.1. Bezpośrednie uczestnictwo w procesie tworzenia prawa.....	58
4.2. Procedury konsultacyjne	60
4.3. Śledzenie agendy i planów legislacyjnych władz samorządowych.....	62
4.4. Przegląd protokołów z posiedzeń.....	63
4.5. Obserwacja postępowań podczas otwartych posiedzeń rad i organów stanowiących gminy lub innego szczebla samorządu	63
4.6. Obserwacja przesłuchań publicznych	63
4.7. Spotkania z grupami decyzyjnymi i grupami wpływu	64
4.8. Analiza budżetów i dostępnych publicznie dokumentów finansowych.....	64
4.9. Przeprowadzenie wywiadu z osobami zaangażowanymi w proces tworzenia prawa lokalnego	65
4.10. Monitoring poprzez usługi eksperckie	65
4.11. Monitoring elektroniczny	65
4.12. Monitoring poprzez wywiady z beneficjentami prawa.....	67
5. Procedury planowania i wdrażania monitoringu prawa samorządowego (Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szcześniak)	68
5.1. Określenie priorytetów monitoringu procesów tworzenia prawa lokalnego z punktu widzenia potrzeb reprezentowanych środowisk.....	68
5.2. Określenie dostępnych źródeł informacji o wykonywaniu kompetencji władz samorządowych i tworzeniu prawa lokalnego i regionalnego.....	70
5.3. Pozyskiwanie informacji o procesie tworzenia prawa	71
5.4. Ustalenie elementów procesu decyzyjnego, w zakresie tworzenia prawa samorządowego, na które mogą mieć wpływ partnerzy społeczni.....	73
5.5. Ustalenie osób lub gremiów wywierających wpływ na podejmowanie decyzji z zakresu tworzenia prawa lokalnego	75
5.6. Opracowanie charakterystycznych schematów decyzyjnych i możliwości wpływania na nie	75
5.7. Ocena ważności gromadzonych informacji	76

5.8. Określenie schematów interwencji partnerów społecznych w procesy tworzenia prawa lokalnego	77
5.9. Ustalenie kanałów komunikowania opinii i stanowisk organizacji społecznych w procesie tworzenia prawa lokalnego	78
5.10. Ocena skuteczności monitoringu	82
6. Wykorzystanie informacji z monitoringu do wywierania wpływu na kształt prawa lokalnego (Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szczęśniak).....	83
6.1. Zbudowanie stanowiska	83
6.2. Zmobilizowanie członków i przedsiębiorców	84
6.3. Ustalenie decydentów	84
6.4. Zbudowanie koalicji.....	84
6.5. Wybranie właściwych kanałów komunikowania	85
6.6. Pozyskanie opinii publicznej	85
6.7. Spotkania z decydentami.....	86
6.8. Śledzenie debaty publicznej	86
7. Wzorce systemu monitoringu prawa lokalnego przez organizacje społeczne na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim (Przemysław Kulawczuk)	88
8. Studia przypadków współpracy organizacji przedsiębiorców z samorządami w zakresie konsultacji prawa gospodarczego i decyzji rozwojowych (Andrzej Poszewiecki (AP), Przemysław Kulawczuk (PK)).....	91
8.1. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej w Białymstoku w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	91
8.1.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.	91
8.1.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	92
8.1.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	92
8.1.4. Formy konsultacji	92
8.1.5. Efekty współpracy	93
8.1.6. Podsumowanie.....	93
8.2. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP).....	94
8.2.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.	94
8.2.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	94
8.2.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	95
8.2.4. Formy konsultacji	95
8.2.5. Efekty współpracy oraz podsumowanie	95
8.3. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (PK, AP).....	96
8.3.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.	96
8.3.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	97
8.3.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	97
8.3.4. Formy konsultacji	98
8.3.5. Efekty współpracy	98
8.3.6. Podsumowanie.....	98
8.4. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Kutnie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	98
8.4.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.	98
8.4.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	100
8.4.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	100
8.4.4. Formy konsultacji	100
8.4.5. Efekty współpracy	101
8.4.6. Podsumowanie.....	101

8.5. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej Rybnickiego Okręgu Przemysłowego w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	102
8.5.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	102
8.5.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	102
8.5.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	103
8.5.4. Formy konsultacji.....	103
8.5.5. Efekty współpracy	103
8.5.6. Podsumowanie.....	104
8.6. Udział Dolnośląskiej Izby Gospodarczej we Wrocławiu w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	104
8.6.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	104
8.6.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	105
8.6.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	105
8.6.4. Formy konsultacji.....	105
8.6.5. Efekty współpracy	105
8.6.6. Podsumowanie.....	106
8.7. Udział Północnej Izby Gospodarczej w Szczecinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	106
8.7.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	106
8.7.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	107
8.7.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	107
8.7.4. Formy konsultacji.....	108
8.7.5. Efekty współpracy	108
8.7.6. Podsumowanie.....	108
8.8. Udział Izby Rzemieślniczej Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Szczecinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	108
8.8.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	108
8.8.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	109
8.8.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	109
8.8.4. Formy konsultacji.....	109
8.8.5. Efekty współpracy	110
8.8.6. Podsumowanie.....	110
8.9. Udział Ławskiej Izby Gospodarczej w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	111
8.9.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	111
8.9.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	111
8.9.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	112
8.9.4. Formy konsultacji.....	112
8.9.5. Efekty współpracy	112
8.9.6. Podsumowanie.....	112
8.10. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	113
8.10.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	113
8.10.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	114
8.10.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	115
8.10.4. Formy konsultacji.....	115
8.10.5. Efekty współpracy	115
8.10.6. Podsumowanie.....	116
8.11. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Lublinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	116
8.11.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	116
8.11.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami.....	117
8.11.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	117
8.11.4. Formy konsultacji.....	118
8.11.5. Efekty współpracy	118
8.11.6. Podsumowanie.....	118
8.12. Udział Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)	118
8.12.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.....	118

8.12.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami	119
8.12.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego.....	119
8.12.4. Formy konsultacji	121
8.12.5. Efekty współpracy	121
8.12.6. Podsumowanie	121
<i>Bibliografia</i>	122
a. Opracowania zwarte	122
b. Akty prawne	122
c. Inne dokumenty	123
d. Strony Internetowe	124

Wprowadzenie

W Polsce rozwija się proces kształtowania prawa w oparciu o procedury demokratyczne, w tym przy współpracy z partnerami społecznymi. Stanowienie prawa tylko przy udziale organów władzy państwowej nie jest w stanie zagwarantować wystarczającej jakości tego prawa ani spowodować, że zostaną uwzględnione wszystkie ważne okoliczności mające wpływ m.in. na odbiorców danej legislacji. Partnerzy społeczni, reprezentując środowiska objęte funkcjonowaniem prawa mogą wnieść istotny wkład zarówno do poprawienia jakości prawa jak i do lepszego funkcjonowania państwa.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości wzmocnienia roli partnerów społecznych w procesie kształtowania lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego. Dla realizacji tego celu, w opracowaniu zaprezentowano procedury, narzędzia i wzorce monitorowania prawa na szczeblu samorządowym. Publikacja ta ma także przyczynić się do zwiększenia wiedzy izb gospodarczych i organizacji pozarządowych na temat możliwości uczestnictwa w lokalnej i regionalnej polityce gospodarczej. Wypracowany system monitorowania wskazuje najlepsze momenty na podjęcie rzecznictwa, a także pokazuje jak prowadzić działania rzecznictwa rozwojowych interesów małych i średnich przedsiębiorstw. Działania te mają sprzyjać zwiększeniu przejrzystości decyzji władz samorządowych poprzez wprowadzenie instrumentów monitorowania ich decyzji przez partnerów społecznych.

Zasadniczym przesłaniem niniejszej publikacji jest kształtowanie lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego przy udziale partnerów społecznych, w tym w szczególności organizacji reprezentujących przedsiębiorców, izb gospodarczych, fundacji i stowarzyszeń wspierania przedsiębiorczości. Tego typu **rozwój uczestniczący lub też inaczej partycypacyjny** (*Participatory Development* w nomenklaturze Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju) jest podstawą nowocześnie rozumianej technologii pomocy strukturalnej Unii Europejskiej dla najsłabiej rozwiniętych regionów Europy. Aby rozwój mógł mieć charakter partycypacyjny, uczestnicy tego procesu powinni mieć narzędzia pozwalające zarówno na kontrolowanie parametrów tego procesu (na przykład zakresu, horyzontu, treści pomocy rozwojowej oraz części regulacyjnej zarządzania rozwojem), jak i powinni mieć wpływ na zarządzanie procesem rozwojowym.

Polska praktyka wywierania wpływu na lokalne i regionalne działania władz samorządowych przez organizacje społeczne jest bardzo uboga. Nie obejmuje często ona takich narzędzi jak: stałe mieszane grupy robocze, monitoring uczestniczący, straż obywatelska („watchdog”), gromadzenie dokumentów rozwojowych, ocena zakresu ich ważności, kwalifikowanie działań i decyzji jako wymagających interwencji partnerów społecznych, określania kanałów udostępniania opinii i szeregu innych zagadnień. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że organizacje społeczne, a organizacje reprezentujące przedsiębiorców w szczególności, są w stanie stosunkowo dobrze monitorować procesy rozwojowe tylko wtedy, gdy pewne ich elementy stwarzają zagrożenia dla istniejących przedsiębiorców (np. lokalizacja supermarketu, budowa drogi, zmiana lokalizacji targowiska itp.). Pomijana jest natomiast ta część działań monitorujących rozwój, która jest związana z wykorzystaniem szans rozwojowych.

Według ocen części organizacji przedsiębiorców, niektóre władze samorządowe kształtują tak programy operacyjne ze środków pomocowych UE aby nie stwarzały one zbytniego problemu z ich administracją. Typowym przykładem jest przekazywanie nadmiernych części środków na inwestycje w infrastrukturę kosztem typowych działań pomocowych dla MSP np. podczas gdy zalecana proporcja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego mówi o przeznaczaniu 40% środków na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości w regionach, to zaproponowany przez władze samorządowe Pomorza wskaźnik wyniósł tylko 15%. Za wyjątkiem jednego województwa wszystkie pozostałe województwa zaproponowały

wskaźniki udziału pomocy rozwojowej na poziomie ok. 20%, znacznie niżej niż zalecenie Ministerstwa. Sprawa ta została udokumentowana przez Krajową Izbę Gospodarczą, która podjęła w tej kwestii interwencję. Była to jednak interwencja zbyt późna. Sytuacja ta pokazuje jak nieefektywnie i mało systematycznie działa monitoring decyzji rozwojowych na szczeblu samorządowym i wskazuje, że lokalne i regionalne organizacje przedsiębiorców potrzebują narzędzi skutecznego monitoringu procesu decyzyjnego z zakresu rozwoju na szczeblu samorządowym. Ufamy, że przedstawione opracowanie będzie sprzyjać lepszej współpracy partnerów społecznych z władzami państwowymi, co będzie skutkować lepszą jakością prawa samorządowego.

Autorzy

1. Kompetencje władz samorządowych w zakresie lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego

1.1. Podstawy prawne współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych (Anna Kulawczuk)

Rozwój gospodarczy w przeważającej mierze odbywa się na poziomie regionalnym i lokalnym. Ma tu miejsce wzajemne oddziaływanie – im dynamiczniej rozwija się przedsiębiorczość, tym lepiej kształtuje się sytuacja regionu jako całości. Sprawnie funkcjonujący region wyraźnie wpływa na jakość i sytuację przedsiębiorczości. Obopólne korzyści w tym zakresie wymagają jednak wzajemnej współpracy.

Termin „przedsiębiorczość” jest używany jako określenie zachowania charakteryzującego się chęcią podejmowania inicjatyw, pomysłowością, dynamiką w realizacji postawionych celów. Kojarzy się też z rozwojem gospodarczym, tworzeniem przedsiębiorstw i ich rozwojem oraz zarządzaniem. Przedsiębiorczość to również umiejętność dostrzegania potrzeb i podejmowania wyzwań, również w zakresie wpływu na funkcjonowanie społeczności, w której dany podmiot się znajduje.

Idea samorządności zakłada odejście od polityki nakazowo-rozdzielczej i od kierowania się decyzjami odgórnymi. Samorządność przejawia się też samodzielnym zarządzaniem regionem (społecznością lokalną), przy współpracy z innymi podmiotami, w tym z partnerami społecznymi. Obowiązujące w tym zakresie unormowania powinny zatem dawać instrumenty do takiej współpracy, zwłaszcza w zakresie wpływu na politykę samorządową. Na prawidłowy rozwój przedsiębiorczości i regionu wpływa bowiem podejmowanie i realizacja współpracy administracji publicznej z organizacjami społecznymi, określanymi jako „trzeci sektor”.

Rozwój przedsiębiorczości należy rozpatrywać szeroko, zwłaszcza w kontekście rozwoju lokalnego. Ważne jest poszukiwanie nowych powiązań pomiędzy przedsiębiorczością i podmiotami, które kształtują jej wymiary w skali nie tylko województwa, ale również powiatu i gminy. Dla partycypacji społecznej istotne znaczenie ma postawa administracji publicznej oddziałującej na relacje lokalne i regionalne.

Warto zwrócić również uwagę na ekonomię społeczną, która opiera się na zasadzie prymatu działania dla ludzi (społeczności obywatelskich) nad maksymalizacją zysku. Podstawowe idee przyświecające ekonomii społecznej to: solidarność, współuczestnictwo, samorządność i jawność. Podmiotami są tutaj organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne, agencje rozwoju i inne.

Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, 60% organizacji pozarządowych postrzega najważniejszego dla siebie partnera właśnie w samorządzie terytorialnym. Z chwilą wejścia w życie w 2003r. *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* współpraca administracji publicznej z tymi podmiotami została oparta na konkretnych przepisach prawnych. Panuje jednak przekonanie, że ustawa ta wprowadziła jedynie minimalny standard współpracy samorządów terytorialnych szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego z organizacjami pozarządowymi.

Współpraca samorządów lokalnych z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami jest przedmiotem regulacji zarówno prawa międzynarodowego, prawa Wspólnoty Europejskiej (znajdującego bezpośrednie zastosowanie w systemie prawa krajowego lub też wpływającego na ten system w sposób pośredni) jak i prawa polskiego.

Niezwykle ważna tematyka samorządności i regionalizmu jest również przedmiotem zainteresowania zarówno doktryny, jak i orzecznictwa.

Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze regulacje oraz poglądy dotyczące samorządów lokalnych (wojewódzkich) oraz ich współpracy z partnerami społecznymi. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania i obszerność poruszanej tematyki przedstawienie to ma jednak charakter ramowy i – w pewnym zakresie – hasłowy.

1.1.1. Prawo międzynarodowe

Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi

Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Ramową o *współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*¹. Nie stanowi ona jednak samodzielnej podstawy do swobodnego podejmowania współpracy w sferze publicznej. W tym zakresie należy uwzględniać przepisy krajowe: umowy rządowe i przepisy ustawy z 15 września 2000r. o *zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*².

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

Europejska *Karta Samorządu Terytorialnego* została ratyfikowana przez Polskę³. W preambule do Karty podkreślono, że „*społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego*” oraz, że „*prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy*” i wreszcie, że „*to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni*”.

Akt ten w sposób ogólny i ramowy reguluje problematykę podstaw konstytucyjnych i prawnych samorządu lokalnego, koncepcji samorządu lokalnego, zakres działania samorządu lokalnego, ochrony granic społeczności lokalnych, dostosowania struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych, warunków wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym, kontroli administracyjnej działalności społeczności lokalnych, zasad finansowych społeczności lokalnych, prawa społeczności lokalnych do zrzeszania się i prawnej ochrony samorządu lokalnego - pozostawiając jej uszczegółowienie normom prawa krajowego.

¹ Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 288.

² Ustawa z 15 września 2000r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009.

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

Prawo Wspólnoty Europejskiej

Zasada efektywności

Zasada efektywności (lojalności) podstawę prawną znalazła w art. 10 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE). Obowiązek przestrzegania i wykonywania zobowiązań traktatowych wyrażony w art. 10 TWE skierowany jest właśnie do władz samorządowych. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wynika, że każde państwo członkowskie ma swobodę w zakresie delegowania uprawnień na poszczególne władze krajowe oraz powierzania władzom regionalnym lub lokalnym podejmowania właściwych środków w celu wdrożenia norm prawa wspólnotowego. Powierzenie kompetencji nie zwalnia państwa członkowskiego z odpowiedzialności wobec Wspólnoty za prawidłowe wdrożenie postanowień dyrektywy.

Przyjęto, że zasadę lojalności należy w takim samym zakresie odnieść do państwa jak i do wszystkich jego szczebli administracji publicznej, odpowiednio do ich kompetencji. Zgodnie z linią orzecniczą ETS odpowiedzialność w wypadku niewywiązania się samorządów z przestrzegania i wykonywania zobowiązań traktatowych ponosi wyłącznie państwo. Co istotne, w postępowaniu przed ETS nie ma obowiązku wskazania, jaki mechanizm funkcjonowania administracji publicznej państwa członkowskiego wpłynął na naruszenie prawa wspólnotowego.

Do obowiązków państwa członkowskiego należy zapewnienie, że władze tego państwa zrealizują powierzone obowiązki rzetelnie i w terminie. Państwo członkowskie ma obowiązek przyjęcia koniecznych środków legislacyjnych, poprzez które dokonuje się dostosowania norm prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego, ich stosowania w szczególności przez administrację publiczną państwa członkowskiego oraz kontroli przestrzegania prawa.

Strategia lizbońska

Strategia lizbońska została przyjęta w 2000 r. Zakładała stworzenie do 2010r. najbardziej konkurencyjnej na świecie, „europejskiej” gospodarki opartej na wiedzy. Uznano, że w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego, pełnego zatrudnienia i spójności społecznej należy: rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy; liberalizować i integrować rynek usług, telekomunikację, energetykę i transport; rozwijać przedsiębiorczość; podwyższać zatrudnienie oraz budować fundamenty rozwoju zrównoważonego⁴.

W wymiarze strategii lizbońskiej konkurencyjność sprowadzona została do: budowy rynku wewnętrznego i klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości; ułatwienia dostępu do kapitału i technologii oraz wsparcia ze strony administracji⁵. W raporcie Komisji Europejskiej z 2004r. *o wdrażaniu strategii lizbońskiej*, podkreślono, że wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich musi odbywać się poprzez doskonalenie regulacji w odniesieniu do sektora przemysłowego oraz poprzez przyjmowanie wniosków dotyczących dyrektywy ramowej w sprawie usług⁶ oraz *Planu Działania na Rzecz Technologii Środowiskowych*⁷.

⁴ Zob. Wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii. Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, 26 marca 2004r., Komisja Europejska 2004, COM(2004)29, s. 1-88.

⁵ Zob. D. Pyć, Redefinicja strategii lizbońskiej, (w:) Studia Europejskie, t. XIV, ISE 2005, s. 119 i n.

⁶ Dokument roboczy Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu dyrektywy PE i Rady o usługach na rynku wewnętrznym COM(2004)0002 z 13 stycznia 2004r., PE, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 21 grudnia 2004r, DT/551156 PL dok.

⁷ Komunikat Komisji Sprawozdanie z realizacji Planu Działania w Dziedzinie Technologii Środowiskowych w 2004r. (ETAP), Bruksela 27 stycznia 2005r., COM(2005)16 końcowy {SEC(2005)100}, s. 1-7.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że Komisja Europejska stoi na stanowisku, iż całość polityki konkurencji powinna zapewniać realizację celów ochrony środowiska, a ochrona środowiska powinna opierać się na konkurencji i mechanizmach rynku⁸. Zakłada się, że konkurencyjność przedsiębiorstw wzrośnie dzięki większej spójności polityki⁹, którą będzie stymulować zintegrowana polityka produktowa oraz stosowanie innych instrumentów strategii¹⁰.

W komunikacie w sprawie *Agendy Społecznej* Komisja Europejska podkreśla kluczowe znaczenie rozwoju **europejskiego modelu społecznego**. Model ten opiera się na dobrych wynikach gospodarczych, w tym: wysokim poziomie ochrony socjalnej oraz edukacji i dialogu społecznym, a także spójności społecznej. Są to elementy strategii lizbońskiej. *Agenda Społeczna* wprowadza priorytety, którymi powinna się kierować Unia Europejska w konkretnych działaniach. Priorytety te opierają się na zasadach: wzajemnych zależności między działaniami z zakresu gospodarki, polityki społecznej i polityki zatrudnienia, działaniami na rzecz jakości w miejscu pracy, unowocześniania systemów zabezpieczeń społecznych i uwzględnienia kosztów braku polityki społecznej¹¹.

Komisja Europejska kładzie nacisk na zwiększenie zaufania obywateli do przemian społecznych poprzez wkład w europejską inicjatywę na rzecz młodzieży, partnerstwo na rzecz przemian w formie corocznego forum organizowanego w celu oceny agendy społecznej, wdrażanie europejskiego modelu społecznego do międzynarodowych stosunków pracy oraz ustalenie priorytetów w obszarach: wspierania zatrudnienia i rozwiązania problemu przemian strukturalnych, społeczeństwa solidarnego i równości szans.

Edukacja jest jedną z najważniejszych dziedzin, która ma i będzie miała wpływ na osiągnięcie celów strategii lizbońskiej¹². Znalazło to swój wyraz w zaleceniu zwiększenia skali inwestycji w zasoby ludzkie jako czynnika stymulującego wzrost gospodarczy i przyczyniającego się do aktywizacji społecznej oraz bardziej efektywnego zarządzania istniejącymi zasobami.

⁸ Por. Komunikat Komisji z 4 listopada 1992r. w sprawie konkurencyjności przemysłowej i ochrony środowiska, Sec. (92) 1986, final.

⁹ Por. Rekomendacja Komisji z 30 maja 2001 roku w sprawie rozpoznawania, mierzenia i publikowania zagadnień ochrony środowiska w rocznych sprawozdaniach i rachunkowości przedsiębiorstw 2001/453/WE, Dz. Urz. 2001, L 156, s. 15.

¹⁰ Komunikat Komisji nt. „Zintegrowanej polityki produktowej”, COM(2003)302, s. 6.

¹¹ Zob. też: Opinia EKES dotycząca komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie *Agendy Społecznej* (lipiec 2005).

¹² Communication from the Commission - Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe. COM(2002)779 końcowy.

Biała księga *European Governance*

W Białej Księdze *dotyczącej zasad europejskiego rządzenia* z 2001r. (*White Paper on European Governance*) zawarte zostały zasady postępowania, którymi powinny się kierować władze samorządowe w swoich działaniach. Są to:

- zasada partnerstwa,
- zasada konsultacji społecznych,
- zasada uczestnictwa,
- zasada przejrzystości.

Zasada partnerstwa dotyczy rozwiązywania każdego problemu na drodze efektywnej współpracy wszystkich objętych tym problemem szczebli administracji publicznej. **Zasada konsultacji społecznych** wymaga, żeby władze samorządowe przeprowadzały konsultacje odnośnie podejmowanych przez nie działań z tymi podmiotami, których te działania bezpośrednio dotyczą, a konsultacje te powinno się przeprowadzać na etapie formułowania i wyznaczania działań, a nie dopiero podczas ich wdrażania. **Zasada uczestnictwa** obliguje władze samorządowe do aktywizacji społeczności lokalnych i włączania ich do wszystkich podejmowanych przez siebie działań. **Zasada przejrzystości** (jawności) wymaga od władz samorządowych wywiązywania się z obowiązku zapewnienia nieodpłatnego dostępu do posiadanych informacji oraz publicznego uzasadniania podejmowanych przez siebie działań¹³.

Poprawa otoczenia legislacyjnego

W komunikacie Komisji nt. „*Poprawy otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej*”¹⁴ stwierdzono, że polityka poprawy otoczenia regulacyjnego ma na celu poprawę uregulowań prawnych oraz lepsze opracowywanie tych uregulowań, aby zwiększyć korzyści dla obywateli, wzmocnić przestrzeganie i efektywność zasad, zminimalizować koszty dla gospodarki - zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości. Inicjatywa Komisji dotycząca poprawy otoczenia regulacyjnego opiera się na założeniach odnowionej strategii lizbońskiej¹⁵.

W lutym 2005 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat „*Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*”. Komisja Europejska proponuje „nowy początek strategii lizbońskiej”¹⁶. Strategia w nowym wymiarze miałaby odnosić się do dwóch głównych celów: silnego, trwałego wzrostu i tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy¹⁷. W ramach strategii lizbońskiej przyjęto wiele dyrektyw, które pozwalają na osiągnięcie większej harmonizacji i stworzenie wspólnych ram prawnych dla wzmocnienia rynku wewnętrznego i konkurencyjności.

Narzędzia polityk dobrego rządzenia

¹³ Polskie Samorządy a prawo Unii Europejskiej, UKIE 2005, s. 5-31.

¹⁴ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, COM(2005)97 końcowy.

¹⁵ Komunikat Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2005)535; „Wdrażanie strategii lizbońskiej”, Raport podsumowujący dla Rady Europejskiej, EKES, 23-24 marca 2006, s. 1-134.

¹⁶ Lisbon action plan incorporating EU Lisbon programme and recommendations for action to Member States for inclusion in their national Lisbon programmes. Companion document to the Communication to the Spring European Council Communication to the Strong European Council: „Working together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy”, Brussels, 2.02.2005, COM(2005)24.

¹⁷ Commission staff working document in support of the report from the Commission to the Spring European Council, March 2005 on the Lisbon Strategy of economic, social and environmental renewal, SEC(2005)160.

Zintegrowana ocena wpływu

Do instrumentów, które mają na celu zapewnienie wzmocnienia sposobów poprawy otoczenia regulacyjnego we Wspólnocie Europejskiej włącza się **zintegrowaną ocenę wpływu**. Oceny wpływu na płaszczyźnie europejskiej przeprowadzane są wyłącznie przez Komisję¹⁸. Nowe wytyczne po raz pierwszy ustalają procedurę sporządzania sprawozdania z oceny wpływu. Podkreślono wagę ścisłej współpracy w Komisji. Wymóg konsultowania się z zainteresowanymi stronami jest warunkiem powodzenia¹⁹. Ocenę wpływu przeprowadza się w odniesieniu do głównych wniosków ustawodawczych i wniosków w zakresie polityk, zawartych w rocznym programie prac Komisji.

Od 2003 r. do 2006 roku wykonanych zostało 70 ocen wpływu²⁰. W 2005 r. Komisja skupiła się na już rozpoczętych pracach nad lepszym stanowieniem prawa²¹. Ma to na celu zapewnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zgodnie ze strategią lizbońską w duchu zrównoważonego rozwoju. Podejmowane są intensywne wysiłki w celu uproszczenia istniejących przepisów²² oraz uproszczenia wewnętrznych procedur administracyjnych co ma przełożyć się na poprawę ich efektywności²³. W komunikacie Komisji p.n. „*Uwolnienie całego potencjału Europy. Program Legislacyjny i Program Prac Komisji na 2006r.*” podkreślono, że skuteczne działania polityczne stanowią sedno wiarygodności i prawomocności Unii Europejskiej²⁴.

W opinii Komisji Europejskiej wszystkie inicjatywy wyszczególnione w programie legislacyjnym i programie prac Komisji w 2005r. powinny być objęte badaniem oceny skutków. Komisja planuje publikację „mapy drogowej” (*road maps*) ocen wpływu.

Samoregulacja i współregulacja

Alternatywne podejście do legislacji obejmuje samoregulację i współregulację²⁵.

Samoregulacja to przysługująca podmiotom gospodarczym, partnerom społecznym, organizacjom i stowarzyszeniom pozarządowym możliwość, polegająca na przyjmowaniu, między sobą oraz dla siebie, wspólnych wytycznych na poziomie Wspólnoty Europejskiej, takich jak np.: kodeksy praktyki lub umowy sektorowe, czy też dobrowolne porozumienia.

Współregulacja to natomiast mechanizm, poprzez który akt ustawodawstwa wspólnotowego powierza osiągnięcie celów, określonych przez organ ustawodawczy, stronom uznawanym w danym obszarze.

¹⁸ Komunikat Komisji z 5 czerwca 2002r. w sprawie oceny wpływu COM(2002)276 oraz Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące oceny wpływu z dnia 15 czerwca 2005r. wraz załącznikami SEC(2005)791.

¹⁹ Rezolucja z 20 kwietnia 2004r. w sprawie wpływu prawodawstwa wspólnotowego i procedury konsultacji, Dz. Urz. C 104 E s. 143.

²⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

²¹ Zob. M. M. Kenig – Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 200- 211.

²² Komunikat Komisji z 5 czerwca 2002r. w sprawie planu działania na rzecz uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego COM(2002)278.

²³ Dokument roboczy Komisji „Impact Assessment: Next steps in support of competitiveness and sustainable development” SEC(2005)1377.

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie całego potencjału Europy. Program Legislacyjny i Program Prac Komisji na 2006r.”; COM(2005)531 końcowy.

²⁵ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, COM(2005)97 końcowy.

Wprowadzane mechanizmy samoregulacji i współregulacji mają zbliżać do siebie podmioty gospodarcze, partnerów społecznych, organizacje i stowarzyszenia pozarządowe oraz zapewnić łatwiejsze osiąganie celów i w konsekwencji skuteczność legislacji.

W stosunku do projektów legislacyjnych przeprowadzana będzie pełna ocena uwzględniająca wszystkie aspekty wpływu. Badane będą zarówno możliwości lepszego włączenia pomiaru kosztów administracyjnych do zintegrowanej oceny skutków regulacji, jak i możliwości rozwoju wspólnego podejścia do szacunku kosztów administracyjnych pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi. Zgodnie z *Porozumieniem Międzyinstytucjonalnym* w przypadku stosowania procedury współdecydowania Parlament Europejski oraz Rada mogą kazać przeprowadzić ocenę skutków regulacji przed przyjęciem jakiegokolwiek merytorycznej poprawki.

W 2003 r. Komisja Europejska rozpoczęła działania, których celem jest zmniejszenie objętości, poprawa przejrzystości i dostępności oraz uproszczenie (*simplification*) obowiązującego prawa wspólnotowego²⁶. Na ich podstawie Komisja opracowała całłościowy program (*rolling programme for simplification*)²⁷. W październiku 2005r. Komisja rozpoczęła nowy etap upraszczania i ustanowiła oraz uruchomiła trzyletni program w celu zbadania prawodawstwa²⁸.

Dobre raportowanie i monitoring

Dobre raportowanie i monitoring mają zasadnicze znaczenie dla właściwej i odpowiedniej implementacji prawa. Zarówno raportowanie, jak i monitoring wiążą się z obowiązkiem zbudowania odpowiedniego systemu kontroli, a ich jakość jest elementem warunkującym efektywność. W prawie międzynarodowym obowiązek zapewnienia funkcjonowania sprawnego systemu kontroli skierowany jest głównie do państw. Państwa często zlecają monitorowanie komisjom złożonym z przedstawicieli stron.

We Wspólnocie Europejskiej obowiązek zbudowania odpowiedniego systemu kontroli oznacza, że każde państwo członkowskie powinno wziąć udział w jego budowie. Na system efektywnej kontroli składa się sprawna administracja włączona do wspólnego obiegu monitorująco-kontrolnego. Szczególną rolę pełnią komitety monitorujące, których celem jest zagwarantowanie jakości implementacji i efektywności. W odniesieniu do proponowanych zmian i dostosowań komitety posługują się zaleceniami. W centrum uwagi znalazły się „miękkie formy” takie jak dialog, które nie tylko w założeniu, pozwalają na sprawniejsze i skuteczniejsze „operowanie” prawem i zbliżenie się do efektywności²⁹.

1.1.2. Polski porządek prawny

Konstytucja

²⁶ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, COM(2005)97 końcowy.

²⁷ Komunikat Komisji Europejskiej „Aktualizacja i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego”, COM(2003)71.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie upraszczania otoczenia regulacyjnego”, COM(2005)535.

²⁹ Zob. D. Pyć, Efektywność międzynarodowa, (w:) Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania, pod. red. J. Menkesa, WSHiP, Warszawa, 2006, s.456 – 478.

Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały przewidziane *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997r.*³⁰: Ustawa zasadnicza wprost lub w sposób ramowy reguluje m.in. kwestie podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego, jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej, możliwości ustanawiania aktów prawa miejscowego, wykonywania przez samorząd zadań publicznych, w tym własnych, finansowania samorządów i ich dochodów, podatków i opłat lokalnych, organów jednostek samorządów terytorialnych, sposobu ich wyboru, nadzoru nad samorządami, prawa zrzeszania się itp.

Ogólne normy konstytucyjne znajdują uszczegółowienie w przepisach ustaw, zaś wynikające z Konstytucji zasady stanowią podstawę dla wielu uregulowań dotyczących samorządów lokalnych i ich współpracy z partnerami społecznymi.

Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości jest zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych RP. W preambule do *Konstytucji z 1997r.* stwierdzono bowiem: „ustanawiamy *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* jako prawa podstawowe dla państwa oparte na zasadzie *pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*”.

Konstytucyjną zasadę pomocniczości, jako podstawę, przyjęła m.in. ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Zasada ta ma szczególne znaczenie dla Programów Współpracy. W fazie tworzenia ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oparto na przekonaniu, że tylko silne i niezależne organizacje obywatelskie mogą być partnerem dla administracji publicznej.

Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, kompetencje i zdolność do działania powinny zostać w pierwszej kolejności przypisane obywatelom i ich organizacjom. Natomiast w sytuacji, gdy działania podejmowane przez obywateli i organizacje społeczne są niewystarczające w zakresie realizacji zadań społecznych, kompetencje przechodzą na poziom administracji publicznej.

Zasada dialogu społecznego

W preambule do *Konstytucji* wskazano również na zasadę dialogu społecznego. Zasada ta wymaga od organów władzy publicznej przeprowadzania konsultacji i prowadzenia dialogu w ich współpracy z organizacjami społecznymi.

Ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oceniana jest jako ustawa o znaczeniu fundamentalnym dla instytucjonalizacji dialogu społecznego, który prowadzony jest na zasadach współpracy i w określonych formach. Ponadto jest ona istotnym osiągnięciem w tworzeniu i umacnianiu **partnerstwa publiczno-społecznego**. Pojęcie partnerstwa publiczno – społecznego odnosi się do współpracy, w której podmiot publiczny współpracuje z podmiotem „prywatnym”, który jest zaliczany do „trzeciego sektora” (organizacją społeczną).

Działalność pożytku publicznego – funkcjonowanie trzeciego sektora

³⁰ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997r. Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹ wprowadziła pojęcie działalności pożytku publicznego. Działalność pożytku publicznego dotyczy wszystkich działań społecznie użytecznych, odnoszących się do potrzeb społecznych i prowadzonych przez organizacje pozarządowe w zakresie zadań publicznych przewidzianych w ustawie i inne podmioty wymienione w ustawie (art. 4). Takie uregulowanie bez wątpienia wpływa na podjęcie na nowo dyskusji nad podmiotowością prawną organizacji pozarządowych.

Działalność pożytku publicznego prowadzona w sferze zadań publicznych obejmuje m.in. działalność wspomagającą rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalność wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami. Istotne jest rozróżnienie organizacji pozarządowych prowadzących działalność w sferze pożytku publicznego od organizacji pozarządowych zarejestrowanych jako organizacje pożytku publicznego. Status organizacji pożytku publicznego uzyskuje się poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że organy administracji publicznej zlecają realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym uprawnionym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego, a nie tylko organizacjom pożytku publicznego. Każda organizacja pozarządowa może prowadzić działalność:

- nieodpłatną pożytku publicznego;
- odpłatną pożytku publicznego;
- działalność gospodarczą.

W ustawie wprowadzono jednak zakaz prowadzenia działalności odpłatnej pożytku publicznego i działalności gospodarczej tego samego rodzaju (dotyczącej tego samego przedmiotu działalności). Organizacje pozarządowe, takie jak fundacje i stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą jako działalność uboczną, pomocniczą wobec działalności statutowej. Prowadzenie działalności gospodarczej nie stanowi przeszkody do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego, pod warunkiem, że działalność ta jest prowadzona w rozmiarach służących realizacji celów statutowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odnosi się do współpracy samorządów z podmiotami niepublicznymi, posiadającymi osobowość prawną i takimi, które jej nie posiadają.

Organy administracji publicznej, przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do wykonania, muszą dokonać wyboru dotyczącego najbardziej efektywnego sposobu wykorzystania środków publicznych zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i przepisami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych (art. 25, 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Na samorządach spoczywa obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Zakres tej współpracy określa ustawa.

Istotnym uregulowaniem zawartym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest kontraktowanie usług, które oznacza przeniesienie ustawowych zadań samorządów lokalnych na inne podmioty, m.in. organizacje pozarządowe, co wiąże się z przekazaniem finansów niezbędnych do realizacji takich usług.

Współpraca ta musi być zgodna z zadaniami danej jednostki samorządu oraz jego właściwością miejscową. Wymóg właściwości terytorialnej dotyczy samorządu, nie dotyczy on zaś organizacji. Działania na rzecz województwa mogą być realizowane przez organizacje spoza tego województwa.

³¹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

I tak np., w świetle art. 24 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³², marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy (w zakresie pośrednictwa pracy, usług EURES, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy i organizacji szkoleń) m.in. organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, związkom zawodowym, czy organizacjom pracodawców – w trybie i na zasadach określonym tą ustawą.

Na poziomie samorządów województwa ważna rola przypada organizacjom społecznym jako tym podmiotom, z którymi należy przeprowadzać konsultacje dotyczące aktów prawa miejscowego i planów rozwoju.

Definicja organizacji pozarządowej

Zgodnie z ustawą *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* organizacja pozarządowa to każda instytucja, zarówno osoba prawna, jak i jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, która:

- została utworzona na podstawie ustaw;
- nie jest jednostką sektora finansów publicznych³³;
- działa w celu innym niż osiągnięcie zysku.

Organizacją pozarządową jest: każde stowarzyszenie, fundacja, partia polityczna, związek zawodowy, organizacja pracodawców, samorząd zawodowy³⁴. Są to organizacje *non-profit (non-for-profit)*. Określa się je mianem „trzeciego sektora”. Oznacza to, że nie zalicza się do nich podmiotów działających na zasadach komercyjnych, których celem jest prowadzenia działalności gospodarczej.

Osoby prawne i jednostki organizacyjne kościelne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie zostały uznane za organizacje pozarządowe. Jednak mogą one prowadzić działalność pożytku publicznego i mają do nich zastosowanie przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Zasady i formy zrzeszania się przedsiębiorców i pracodawców regulują: ustawa *o rzemiośle*³⁵, *o izbach gospodarczych*³⁶, *o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów*

³² Ustawa z 20 kwietnia 2004 *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001.

³³ Zgodnie z ustawą *o finansach publicznych* do sektora finansów publicznych zalicza się: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały; gminy, powiaty i samorząd województwa, zwane dalej „jednostkami samorządu terytorialnego” oraz ich związki; jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych; państwowe i samorządowe fundusze celowe; państwowe szkoły wyższe; jednostki badawczo-rozwojowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia i zarządzane przez nie fundusze; Narodowy Fundusz Zdrowia; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego; zob. ustawa z 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*, weszła w życie 1 stycznia 2006r., Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104.

³⁴ Formy, które przyjmują organizacje pozarządowe to: stowarzyszenia oraz związki stowarzyszeń; fundacje; organizacje samorządu gospodarczego (izby gospodarcze); organizacje samorządu zawodowego (cechy i izby rzemieślnicze, zrzeszenia handlu i usług, z wyjątkiem organizacji, w których członkostwo jest obligatoryjne; organizacje pracodawców.

³⁵ Ustawa z 22 marca 1989 *o rzemiośle*, Dz. U. 1989, Nr 17, poz. 92.

³⁶ Ustawa z 30 maja 1989 *o izbach gospodarczych*, Dz. U. 1989, Nr 35, poz. 195.

gospodarczych³⁷, o organizacji pracodawców³⁸. Relacje z partnerami publicznymi uregulowane są przepisami zawartymi w ustawie o samorządzie wojewódzkim³⁹ i w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁰

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tworzy podstawy prawne współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Z ustawy *expressis verbis* wynika **obowiązek** prowadzenia przez organy administracji publicznej działalności w sferze zadań publicznych we **współpracy** z organizacjami pozarządowymi na zasadach pomocniczości, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Organy administracji publicznej, prowadzące działalność w sferze zadań publicznych (m.in. w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, nauki, edukacji, oświaty i wychowania oraz upowszechniania i ochrony praw konsumentów) powinny ją prowadzić we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Obowiązek współpracy i zasady współpracy administracji publicznej dotyczą organizacji pożytku publicznego i wszystkich organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.

Procedury i zasady współpracy, określone w dziale II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie mają zastosowania do współpracy organów administracji publicznej z partiami politycznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, samorządami zawodowymi i fundacjami, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej oraz spółkami działającymi na podstawie przepisów o kulturze fizycznej.

Formy współpracy

Do form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ustawa zalicza:

- zlecanie realizacji zadań publicznych,
- wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności i współdziałania,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- inne formy współpracy (współpraca przy pozyskiwaniu środków finansowych; pomoc w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych; współpraca z mediami i rozpowszechnianie informacji; udostępnienie nieruchomości)⁴¹.

³⁷ Ustawa z 30 maja 1989 o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych, Dz. U. 1989, Nr 17, poz. 194.

³⁸ Ustawa z 23 maja 1991 o organizacjach pracodawców, Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235.

³⁹ Ustawa o samorządzie wojewódzkim, Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576.

⁴⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873; ustawa z dnia 24 kwietnia 2003r. przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 98, poz. 874 z póź. zm; przepisy te weszły w życie 29 czerwca 2003r. Na podstawie tych ustaw wydano: rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz. U. 2003, Nr 147, poz. 1431; rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

⁴¹ Zob. M. Sarapata, Obrzeża sektora, Organizacje przedsiębiorców i pracodawców, Stowarzyszenie Klon/Jawor, kwiecień 2005, s. 1-24.

Zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym następuje poprzez powierzanie wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji, lub wspieranie wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji.

W celu zlecenia realizacji zadania publicznego uznanego za działalność pożytku publicznego organy administracji publicznej są zobowiązane do przeprowadzenia **otwartego konkursu ofert**.

Otwarty konkurs ofert musi być poprzedzony publicznym ogłoszeniem, które powinno zawierać informacje o:

- rodzaju zadania,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania,
- zasadach przyznawania dotacji,
- terminach i warunkach realizacji zadania,
- terminie składania ofert,
- terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty.

Oferta w konkursie powinna zawierać:

- szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji,
- termin i miejsce realizacji zadania publicznego,
- kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego,
- informacje o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych, które zapewniają wykonanie zadania, w tym o wysokości środków finansowych uzyskanych na realizację danego zadania z innych źródeł,
- deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania.

Po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert i przyjęciu zlecenia realizacji zadania publicznego, organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego zawiera z organem administracji umowę o powierzenie zadania lub umowę o wsparcie realizacji zadania, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania odpowiednich środków publicznych w formie dotacji.

Umowa powinna określać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb kontroli wykonania zadania i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej oraz zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji (art. 71 ustawy *o finansach publicznych*).

W celu wyłonienia partnera organ administracji publicznej może także przeprowadzić **postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego**, zamiast otwartego konkursu ofert.

W rozporządzeniu z 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁴² zawarto wzory oferty, umowy oraz sprawozdania.

Dotacje celową dla podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego, który zawarł z właściwym organem administracji publicznej umowę o powierzenie zadania lub

⁴² Rozporządzenie z 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

umowę o wsparcie realizacji zadania, organ administracji przyznaje na podstawie art. 69 ust. 4 pkt 1. lit. d ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Zgodnie z art. 11 ust 4. ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, powierzenie zadania organizacji pożytku publicznego nie może powodować pogorszenia sposobu wykonywania tych zadań w stosunku do innych form ich wykonania.

Organizacja pozarządowa może z własnej inicjatywy wystąpić do organu administracji publicznej z ofertą realizacji zadania publicznego (art. 12 ust 1 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Dotyczy to również zadania, które w inny sposób już jest realizowane przez organ administracji publicznej. W takim przypadku organ administracji publicznej ma obowiązek rozważenia celowości realizacji zadania publicznego przez organizację. Jeżeli stwierdzi celowość powierzenia lub wspierania wykonywania zadania organizuje otwarty konkurs.

Programy współpracy

Ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* nakłada na samorządy terytorialne trzech szczebli (gminy, powiatu i województwa) obowiązek tworzenia rocznych programów współpracy⁴³ z organizacjami pozarządowymi. Uchwały takie powinny być opracowywane przy współudziale organizacji.

Ustawa wprowadza następującą regulację: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi”. Jest to przepis ogólny, którego uzupełnieniem są wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004r⁴⁴. Zasady tworzenia programów współpracy opierają się na pięciu przesłankach:

- program współpracy dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie wyłącznie organizacji pożytku publicznego,
- program współpracy ma charakter obligatoryjny,
- program współpracy powinien być tworzony z uwzględnieniem wieloletniej perspektywy, pomimo tego, że jest to roczny program współpracy,
- opracowanie programu współpracy powinno być oparte na współdziałaniu właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych,
- program współpracy powinien dotyczyć różnych form współpracy, co oznacza, że nie należy go ograniczać wyłącznie do zlecania realizacji zadań.

Rada Działalności Pożytku Publicznego

Ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* powołała Radę Działalności Pożytku Publicznego jako ogniwo w prowadzeniu dialogu społecznego⁴⁵. Jest to ciało opiniotawczo-doradcze ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Pierwsza Rada Działalności Pożytku Publicznego rozpoczęła działalność w listopadzie 2003r. Obecnie działa powołana w styczniu 2006r. Rada II kadencji 2006-2009.

⁴³ A. Jakimowicz, Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?, Wyniki badania rocznych programów współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi, *Ekonomia Społeczna*, teksty 2006, s. 1-24.

⁴⁴ Wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004r pt. „Zarys ramowego programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Metodologia i zalecenia”.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz. U. 2003, Nr 147, poz. 1431.

Do zadań Rady należy:

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustaw,
- wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu,
- zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach.

Rolą Rady jest udzielanie pomocy w przypadku sporów pomiędzy organami administracji a organizacjami pozarządowymi. Dotyczy to min. spraw związanych ze zlecaniem zadań publicznych do realizacji organizacjom pozarządowym. Skład Rady: dziesięciu przedstawicieli administracji publicznej (rządowej i samorządowej) i dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych⁴⁶.

1.2. Kompetencje władz gminnych w zakresie rozwoju gospodarczego (Anagnieszka Durlík – Khouiri)

1.2.1. Zadania własne i zlecone

Najważniejszym zadaniem gminy jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb jej mieszkańców. Zadania gminy są określone ustawowo, a na ich realizację przeznaczona jest znaczna część finansów, jakimi gmina dysponuje.

Zadania gmin nie mają jednolitego charakteru prawnego. Ustawa o samorządzie gminnym podzieliła je na:

1. zadania własne:
 - fakultatywne (art. 7 ust. 1 u.s.g.)
 - obligatoryjne (art. 7 ust. 2 u.s.g.)
2. zadania zlecone:
 - a) ex lege z zakresu administracji rządowej, czyli zadania przekazane przez ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.),
 - b) w drodze porozumienia administracyjnego, czyli zadania wykonywane na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2 u.s.g.),
 - c) powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a u.s.g.).

Gmina wykonuje zadania własne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy, korzystając z samodzielności chronionej na drodze sądowej.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 u.s.g., do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a są to zadania w sferze:

- a) infrastruktury technicznej (np. drogi, wodociągi, komunikacja),
- b) infrastruktury społecznej (np. szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna),
- c) bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, straże gminne),
- d) ładu przestrzennego i ekologicznego (np. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie klęsk żywiołowych).

Zadania zlecone gmina wykonuje po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową. O ile ustawa tak stanowi, gmina jest zobowiązana do wykonywania

⁴⁶ <http://www.pozytek.gov.pl> oraz <http://www.pozytek.ngo.pl>

zadań zleconych ex lege. Gmina może ponadto wykonywać zadania zlecone dobrowolnie, na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej.

Praktycznie każde działanie gminy ma bezpośredni lub pośredni wpływ na lokalny rozwój gospodarczy i lokalne przedsiębiorstwa. Ustawodawstwo nadaje gminom uprawnienia do korzystania z szerokiego spektrum działań, które mogą być stosowane w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego.

1.2.2. Procesy rozwojowe i regulacje dotyczące tych procesów

Najbardziej efektywnym sposobem wykorzystania kompetencji przez gminy jest połączenie ich w spójne kategorie działań lub też procesów mających wpływ na rozwój gospodarczy gminy.

1.2.2.1. Strategie rozwojowe

Strategia rozwoju gminy ujmuje główne cele i uwarunkowania jej rozwoju w określonym, z reguły długoterminowym (10-15 lat), horyzoncie czasowym w zmieniających się okolicznościach wewnętrznych i zewnętrznych. Strategia rozwoju gminy jest programowaniem przyszłych działań tak, by były one racjonalne. Istotą strategii jest określenie hierarchii ważności celów, nigdy nie ma bowiem możliwości jednoczesnej realizacji wszystkich potrzeb. W pierwszym rzędzie należy realizować cele ułatwiające przyszły rozwój, powinny to być przedsięwzięcia, które władza lokalna może sama podjąć i za które może odpowiadać.

Gminy nie mają obowiązku opracowywania strategii rozwoju, faktycznie jednak jej brak powoduje, iż pojawiają się trudności w realizacji podstawowego zadania gminy, czyli zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty.

Podstawą strategii rozwoju gminy powinno być założenie maksymalnego wykorzystania wewnętrznych zasobów potencjału miejscowych podmiotów, jak również korzyści położenia. Strategia powinna zatem być oparta o dokładne rozpoznanie istniejących zasobów gminy i walorów jej lokalizacji. Powinna ona również być podstawą prowadzenia właściwej polityki przez poszczególne podmioty działające na scenie lokalnej, a w szczególności przez władze publiczne.

Przystąpienie do stworzenia strategii wymaga przeprowadzenia szeregu analiz sytuacji faktycznej, w jakiej znajduje się jednostka samorządu terytorialnego oraz określenia szans i zagrożeń dla jej rozwoju. Brak powyższych elementów uniemożliwi określenie celów, które mogą być zrealizowane oraz katalogu działań, które będą służyły realizacji przyjętych celów. Przygotowanie strategii gminy nie powinno być zlecane firmom zewnętrznym, jej opracowanie powinno być szeroko konsultowane z wszystkimi podmiotami, które będą brały udział w jej realizacji.

Głównymi elementami strategii są: analiza sytuacji faktycznej zakończona identyfikacją problemów rozwoju; wizja przyszłości poprzedzona określeniem pola działania, które jest uwarunkowane szeregiem szans i zagrożeń rozwojowych; wyodrębnione cele rozwoju, które winny być przyjęte do realizacji w ustalonej kolejności oraz kierunki działania, którym należy przyporządkować szczegółowe projekty i programy i harmonogramy działania.

Realizacja strategii wymaga dyscypliny i stosowania uciążliwych procedur, jest ona jednak jedyną szansą efektywnego (szybkiego i mniej kosztownego) osiągania celów – w szczególności wprowadzania zmian.

1.2.2.2. Planowanie przestrzenne w gminie

Jednym z podstawowych zadań gminy jest zapewnienie ładu przestrzennego na własnym terytorium, w celu realizacji tego zadania gminy przygotowują dwa podstawowe dokumenty, określone ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakimi są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Studium uwarunkowań przestrzennych

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nałożyła na gminy, które na podstawie wcześniejszych przepisów nie przygotowały studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium), obowiązek opracowania i uchwalenia tego dokumentu, zgodnie z wymaganiami ustawy, w terminie roku od wejścia w życie tej ustawy. Ze względu na to, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., to od dnia 12 lipca 2004 r. sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stało się prawnie obowiązującym narzędziem określania polityki przestrzennej w gminach. Koszty przygotowania studium gminy pokrywają z własnego budżetu, z wyjątkiem kosztów sporządzenia lub zmiany studium wynikających z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (koszty te pokrywane są z budżetu państwa, województwa lub powiatu).

Studium określa ogólne kierunki zagospodarowania gminy w układzie przestrzennym. Przystąpienie do sporządzenia studium dokonuje się na mocy uchwały rady gminy.

W studium formułuje się zasady polityki przestrzennej gminy oraz integruje dokumenty programowe i wizje związane z jej rozwojem gospodarczym i społecznym. Powinno ono być spójne ze strategią rozwoju gminy, jak również prowadzoną przez nią polityką rozwoju gospodarczego. Studium nie jest prawem, jest zobowiązaniem władzy lokalnej do działań zgodnie z wyznaczonymi kierunkami. Stanowi więc zespół zapisów ustalonych i uzgodnionych jako nienaruszalne uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przyjęte jako podstawa do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten zawiera bardzo szeroki zakres informacji na temat środowiska naturalnego gminy, jej społeczności i gospodarki.

W art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały ustalone kierunki, zasady i obszary działań mających na celu kształtowanie polityki przestrzennej gminy. Określono je stosunkowo szczegółowo w 16 punktach tego przepisu. Z wyliczenia objętego art. 10 ust. 2 wynika, że w studium należy określić m.in. tereny wyłączone spod zabudowy (pkt 2), obszary i zasady ochrony środowiska, jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego, uzdrowisk, jak też obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej (pkt 3 i 4), kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 5), obszary obejmujące inwestycje celu publicznego (pkt 6 i 7), obszary objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić taki plan (pkt 8 i 9), obszary pomników zagłady, ochronnych stref tych obszarów oraz obowiązujących na tych terenach ograniczeń co do ich wykorzystania (pkt 13), granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (pkt 15) oraz inne obszary problemowe z określeniem dotyczących ich problemów (pkt 12, 14 i 16).

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Szczegółowe zasady przygotowywania projektu studium określa rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

Sporządzenie przez gminy planów miejscowych, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, jest obowiązkowe tylko wtedy, gdy wymagają tego ustawy. Przykładowo art. 53 prawa geologicznego zobowiązuje do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru górniczego.

Jak wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym aktem prawa miejscowego, następuje ustalenie przeznaczenia terenu, a także rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 14 ust. 8 ustawy.). Do tej roli planu miejscowego nawiązuje art. 6 ust. 1 ustawy stanowiący, że ustalenia planu miejscowego stają się instrumentem kształtowania sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości na obszarze objętym planem.

Zgodnie z art. 15 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego terenów szczególnych, a także dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Plan miejscowy jest bardzo szczegółowym dokumentem, o zasadniczym znaczeniu dla przedsiębiorców. Określa on bowiem dokładnie przeznaczenie konkretnych gruntów (działek) na terenie gminy, wyznacza np. miejsce rozbudowy infrastruktury drogowej, sposób wykorzystania działki np. na cele mieszkaniowe bądź też handlowe.

W przypadku gdy konkretny teren objęty jest planem miejscowym nie można odmówić właścicielowi nieruchomości prawa do jej zagospodarowania, odpowiadającego jego zamierzeniom co do sposobu wykorzystania nieruchomości, gdy przewidywane użycie nieruchomości jest zgodne z warunkami ustalonymi w planie zagospodarowania przestrzennego. Planujący nową inwestycję nie jest wtedy zobowiązany do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Odmowa może nastąpić jedynie wtedy, gdy zamierzone wykorzystanie terenu spowoduje naruszenie chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich.

Szczegółowe zasady przygotowywania projektu planu miejscowego określa rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1.2.2.3. Polityka lokalnego rozwoju gospodarczego

Plan Rozwoju Lokalnego w ujęciu szerszym był jednym z dokumentów, wymaganych w przypadku ubiegania się o środki strukturalne Unii Europejskiej. Obowiązek posiadania tego dokumentu nakładał Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Najczęściej polityka lokalnego rozwoju gospodarczego wynika ze strategii rozwoju gminy, może być również oparta na programie rozwoju gospodarczego.

Przygotowanie lokalnego programu rozwoju gospodarczego, opartego na starannej diagnozie sytuacji w gminie oraz jej bliższym i dalszym otoczeniu, uwzględniającego dostępne instrumenty instytucjonalne wynikające z kompetencji gminy (prawne i finansowe), opracowanego we współpracy z lokalnymi partnerami, pozwoli lepiej gospodarować ograniczonymi zasobami finansowymi samorządów (i jego partnerów) oraz w bardziej skoordynowany sposób realizować zadania, które poprawią otoczenie biznesu.

W ramach polityki lokalnego rozwoju gospodarczego gminy podejmują szereg działań, m.in. inwestycyjnych, mających na celu poprawę infrastruktury gminy. Jednym z elementów wspomagania rozwoju gospodarczego jest także stworzenie korzystnych rozwiązań podatkowych, o których mowa w dalszej części podręcznika.

Obok nakładów czysto inwestycyjnych gminy mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu (w tym działań realizowanych przez podmioty, w których posiada udziały gmina). Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości dokonywane są przez szereg instytucji, z których najważniejsze wydają się:

- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego,
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.,
- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne,
- fundusze poręczeniowo-kredytowe.

Gminy w ramach prowadzenia polityki rozwoju gospodarczego mogą również podejmować działania mające na celu usprawnienie organizacyjne urzędów i instytucji gminnych współpracujących z przedsiębiorcami. Można tego dokonywać np. poprzez usprawnienie procedur rejestrowania przedsiębiorstw (jest to aktualnie wyłączna kompetencja gminy wynikająca z obowiązujących zapisów ustawy z dnia 19 listopada 1999r Prawo działalności gospodarczej).

Innymi aktywnymi formami wspierania przedsiębiorczości, z których korzystają gminy w Polsce są np.:

- pomoc w uzyskiwaniu środków pomocowych dla podmiotów gospodarczych,
- internetowe bazy informacyjne,
- przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą,
- sprzedaż mienia komunalnego, co stwarza możliwość przekształcenia lokali mieszkaniowych w lokale użytkowe.

1.2.2.4. Lokalne polityki w zakresie rozwoju infrastruktury finansowanej ze środków gminnych, pozagminnych i funduszy strukturalnych

Trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji. Dlatego szanse rozwoju gospodarczego gminy oceniać można m.in. na podstawie zakresu i rodzaju prowadzonych tam

inwestycji, dokonywanych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko inwestycji dokonywanych przez gminę.

Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących gminne programy i strategię, w tym strategię i programy inwestycyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio przez gminę, lecz także inwestycje dokonywane przez inne podmioty na terenie gminy.

Inwestycje na terenie gminy najczęściej finansowane są z wielu źródeł, w ogólnym ujęciu zadania gmin realizowane są w zasadzie z dochodów własnych i subwencji należnych z tytułu prawa oraz ze środków pozyskiwanych z innych źródeł finansowania, których pozyskanie zależy od inwencji i operatywności zarządów gmin. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych umożliwia dodatkowe finansowanie budżetu gminy poprzez zaciągnięcie pożyczek i kredytów, emisję obligacji oraz korzystanie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Powiększanie zasobów tych środków zależy od dostępności istotnych dodatkowych źródeł finansowania oraz od przyjętej strategii ich pozyskiwania. Należy pamiętać, że dostęp do większości środków, zwłaszcza pomocowych, uzależniony jest od szeregu warunków, w tym udziału środków własnych, a często też od stanu gospodarczego (np. niski poziom dochodów na 1 mieszkańca, wysoki poziom bezrobocia, itp.).

Polityka inwestycyjna gminy powinna być oparta na strategii rozwoju, dzięki której samorząd określa zadania priorytetowe, jak również sposób ich realizacji. Ważnym elementem polityki rozwoju jest uchwała budżetowa gminy, która omówiona zostanie w kolejnym punkcie.

Rozwój wielu innych inwestycji w gminie zależy od tego, co i kiedy ona zbuduje. Dlatego władze gminy powinny zdawać sobie sprawę ze znaczenia inwestycji gminnych i tak je planować, aby powodowały rozwój kolejnych, już nie przez gminę prowadzonych inwestycji.

Największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których brak jest poważną przeszkodą dla wielu innych inwestycji i może w istotny sposób zahamować rozwój gospodarczy, a także znacznie pogorszyć warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie gminy.

Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy. W kontekście wspierania przedsiębiorczości podkreślić warto następujące aspekty inwestycji:

- inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej, zachętą inwestycyjną jest np. budowa obwodnicy, czy też nowoczesnej oczyszczalni ścieków.
- inwestycje w gminie mogą wpływać na rynek pracy, na relacje pracodawcy i pracownika nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale także w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu, tego typu działania mogą również polegać na zakupie usług w przedsiębiorstwach prywatnych.

Gminy mają możliwość planowania inwestycji w okresie średniookresowym. Przedsiębiorcy powinni dążyć do tego, aby takie plany były przygotowywane, argumentując ich tworzenie ułatwieniem tworzenia struktury wydatków na planowane inwestycje i ich zabezpieczeniem finansowym (kredyty, obligacje, pomoc zagraniczna);

Ustawodawca daje również gminom uprawnienie do prowadzenia inwestycji wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami, co nie tylko skutkuje materialnymi efektami, ale również tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości (wykorzystanie możliwości ustawy z dnia 28 lipca 2005r o partnerstwie publiczno – prywatnym).

Dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych), dają także pracę lokalnym firmom, a więc tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych.

Z analiz *Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową* wynika, że największa część wydatków inwestycyjnych samorządów kierowana jest na zadania z zakresu gospodarki komunalnej oraz oświaty i wychowania. Poziom nasycenia tą infrastrukturą jest jeszcze niski, tak więc samorządy przez następne kilkanaście lat będą odrabiać lukę cywilizacyjną w tych sferach.

1.2.2.5. Polityka budżetowa

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji budżetu gminy. To, że budżet gminy jest planem rocznym, wynika bowiem z jego definicji zamieszczonej w art. 109 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych. Budżet jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na dany rok budżetowy.

Zgodnie z tym przepisem budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem:

1. dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
2. przychodów i wydatków:
 - a) zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
 - b) funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego.

Przytoczona definicja sugeruje, że budżet gminy - jak każdej innej jednostki samorządu terytorialnego - obejmuje nie tylko dochody i wydatki oraz przychody i rozchody tej gminy, lecz również przychody i rozchody jednostek organizacyjnych gminy, które rozliczają się z budżetem gminy metodą netto (nadwyżką lub niedoborem).

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (wójt albo prezydent miasta). Przysługuje mu wyłączne prawo do:

1. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
2. emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
3. dokonywania wydatków budżetowych,
4. zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
5. dysponowania rezerwami budżetu gminy,
6. blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

W budżecie w kategorii dochodów własnych pojawiają się wpływy z podatków. Gminy prowadząc lokalną politykę finansową, której celem jest rozwój lokalnej przedsiębiorczości, mogą stosować zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych (np.: ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne).

Do podatków, które mogą być objęte polityką gospodarczą gminy zaliczamy:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej,
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od posiadania psów.

Stawki podatkowe, które nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych przez Ministerstwo Finansów. Mogą być natomiast niższe, a to na jakiej wysokości zostaną ustalone zależy jedynie od polityki poszczególnych władz samorządowych.

Gminy mogą obniżać górną stawkę podatkową, a także określać warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków. W zakresie opłat stanowiących ich dochody, ale pobieranych przez urzędy skarbowe, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek.

Stosowane przez gminy rozwiązania fiskalne powinny być przejrzyste, tak aby spełniły swój cel, którym jest stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy, już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji, mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków. Firmy najbardziej potrzebują bowiem stabilizacji prawnej, tak aby możliwe było planowanie działań na przyszłość. Obniżenie bieżących kosztów podatkowych daje przedsiębiorcom możliwość zwiększenia inwestycji, które przynoszą pozytywne skutki dla społeczności lokalnej. Samorządy lokalne posiadają również kompetencje do stosowania zwolnień celowych, mogą one bowiem w ten sposób stymulować rozpoczęcie konkretnych inwestycji np. budowę parkingów, dróg dojazdowych, remontów obiektów użyteczności publicznej.

1.2.2.6. Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji usług publicznych

Regulacją prawną, która w sposób jednoznaczny wskazuje obowiązek współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Samorząd powinien w celu realizacji tego obowiązku przygotować roczny program współpracy z organizacjami. Analiza przepisów nie wskazuje jednoznacznie, czy współpracą powinny być objęte jedynie organizacje, które funkcjonują w oparciu o wymienioną ustawę. Uchwała gminy przyjmująca plan współpracy, może stąd zakładać różnorodne formy współpracy, powinna również wskazywać jakie zadania powinny być realizowane w ramach kooperacji z organizacjami pozarządowymi.

Programy współpracy najczęściej przewidują następujące formy współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi:

- konsultowanie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe z organizacjami pozarządowymi, najlepiej w ustalonym wspólnie trybie i formie,
- zaproszenie organizacji pozarządowych do współtworzenia strategii rozwoju lokalnego,
- określenie zasad i procedur ubiegania się przez organizacje pozarządowe o dotacje z budżetu samorządowego na realizację innowacyjnych projektów służących mieszkańcom danej społeczności lokalnej,
- uwzględnianie organizacji pozarządowych w przetargach na wykonywanie zadań publicznych,

- stanowienie prawa lokalnego (uchwały Rad Samorządów), które w sposób kompleksowy określają cele, zasady, mechanizmy i formy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych.
- różne formy wspierania działań organizacji, na przykład możliwość korzystania z infrastruktury posiadanej przez samorząd; organizacje bezpłatnie lub na zasadach preferencyjnych mogą korzystać z lokali, sal na szkolenia i konferencje, czy ze środków transportu.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacje na rzecz jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, w tym fundacji i stowarzyszeń. Mogą to być dotacje celowe na realizację zadań zleconych na podstawie umów zawartych z samorządem. Od 1 stycznia 2006 r., zgodnie z art. 131 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań.

1.2.2.7. Partnerstwo publiczno-prywatne

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym tak je definiuje:

„Partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy, to, oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie”.

Pojęcie to określa więc specyficzne powiązania umowne między podmiotem publicznym występującym jako usługodawca, a prywatnym przedsiębiorstwem, które z punktu widzenia rynku identyczne usługi może świadczyć z równym powodzeniem. Samorząd gminny może na podstawie tej ustawy, nie tylko zlecić podmiotowi prywatnemu świadczenie usług, ale również wspólnie z nim prowadzić inwestycję, np. budowlaną.

Podmiot publiczny jest z reguły odpowiedzialny za identyfikację odpowiednich projektów inwestycyjnych, określa warunki świadczenia usług, wybiera prywatnego kontrahenta, stosując procedury przetargowe (w szczególności dialog konkurencyjny), uczestniczy w przygotowaniu i finansowaniu inwestycji, pełni również funkcje kontrolne w fazie eksploatacji obiektu. Na przedsiębiorcy natomiast spoczywa ciężar planowania, budowy, finansowania i zarządzania inwestycją – zasadniczo na własne ryzyko.

Koszty realizacji inwestycji pokrywane są z opłat za korzystanie z obiektu, zatem przedsiębiorca musi być uprawniony do w miarę swobodnego ich kształtowania. Jedynym zabezpieczeniem podmiotu prywatnego są przyszłe przychody i „substancja” realizowanej inwestycji.

W partnerstwie publiczno-prywatnym partnerzy rozkładają między siebie czynniki zagrażające powodzeniu przedsięwzięcia. Umowa partnerstwa publiczno-prywatnego powinna obejmować odpowiednio długi okres, w którym możliwy będzie zwrot kosztów z inwestycji dla jej wykonawcy. Do tych potrzeb dostosowano prawo zamówień publicznych. Niestety obowiązujące przepisy są niekorzystne, nakładając na stronę publiczną obowiązek przeprowadzenia szeregu skomplikowanych analiz opłacalności przedsięwzięcia, skutkując tym samym niechęcią gmin do korzystania z tej możliwości współpracy z prywatnymi podmiotami.

1.2.2.8. Promocja inwestycyjna, jej znaczenie dla rozwoju firm lokalnych

Jedną z kompetencji, którą posiada samorząd gminny jest także promocja gminy oraz współpraca ze społecznościami lokalnymi innych państw. Powyższe działania powinny

również dotyczyć propagowania lokalnych przedsiębiorstw, przykładowo poprzez organizowanie misji gospodarczych.

Promocja gminy to działania zmierzające do poinformowania i zachęcania określonych osób prawnych i fizycznych do takiej aktywności gospodarczej i tak ukierunkowanej, aby dawała efekty pożądane przez władze gminy i zgodne z programami rozwoju opracowanymi przez te władze.

Gmina może prowadzić akcje promocyjne mające na celu stworzenie świadomości jej istnienia w szerokich kręgach publicznych, może kształtować swój wizerunek jako przyjazny dla nowych inwestorów. Ważne jest to, aby promocja gminy, w tym również inwestycyjna oparta była na spójnym programie promocyjnym, z dokładnie określonymi terminami działań promocyjnych.

W celu wsparcia rozwoju gospodarczego gmina może inwestować w poprawę swojej pozycji konkurencyjnej. Dzięki takim działaniom zmienia się zasadniczo wartość i atrakcyjność terenów.

Za promocję inwestycyjną należy uznać:

- programy edukacyjne, które podnoszą kwalifikacje pracowników i absolwentów (potencjalnych pracowników) na rynku pracy i atrakcyjność regionu dla potencjalnych pracodawców (kierunki, poziom, szczególne cechy programów edukacyjnych muszą być zgodne z przyjętą strategią rozwoju i harmonizować z programem promocji)
- poprawę walorów miasta, gminy, regionu jako środowiska pracy, życia, zamieszkania (rewaloryzacja zabytków, programy ekologiczne)
- scenariusze kulturalne, turystyczne, rekreacyjne i inne, łączące pojedyncze propozycje w taki sposób, aby układały się one w spójne programy pobytu, spędzania czasu, aktywności
- modernizację uzbrojenia technicznego terenów, komunikacji i łączności
- przygotowanie planistyczne i prawne (uregulowane stosunki własności, opracowane plany, uzgodnione warunki podłączenia do infrastruktury terenów, których rozwój chcemy promować).

Do działań wpisujących się w promocję inwestycyjną gminy należy również zaliczyć stosowanie zachęt podatkowych, obniżanie cen terenów i budynków lub niskie opłaty dzierżawne dla pożądanych inwestorów, pomoc w przeprowadzeniu części prac adaptacyjnych ważnych dla inwestora (nawet ze środków na roboty publiczne) oraz pomoc w budowie lub modernizacji uzbrojenia technicznego.

Promocja inwestycyjna prowadzona przez gminę służy nie tylko przyciągnięciu nowych inwestorów, ma ona również zasadnicze znaczenie dla firm funkcjonujących na jej terenie, poprawiając warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

1.2.2.9. Inne procesy

Rozwój gospodarczy opiera się również na współpracy władz samorządowych ze środowiskiem przedsiębiorców. Może ona polegać na tworzeniu różnego typu paneli dyskusyjnych, klubów biznesu czy też organizowaniu spotkań z przedsiębiorcami.

Za ważny element polityki gospodarczej gminy należy również uznać promowanie współpracy z przedsiębiorcami w dziedzinie edukacji. Lokalne szkoły wspólnie z gminą mogą zaproponować realizację nowatorskich rozwiązań i przez to uzyskać akceptację i wsparcie dla swoich szczególnych działań. Jest to jeden z elementów rozwoju lokalnego rynku pracy,

gmina może bowiem podjąć działania mające na celu dostosowanie edukacji do potrzeb pracodawców.

Gminy w zakresie swoich kompetencji posiadają również możliwość ustalania niskiego poziomu cen na usługi komunalne lub też najem lokali użytkowych. Działanie to w konsekwencji obniża koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, co może prowadzić do zwiększenia poziomu inwestycji.

1.3. Kompetencje samorządu powiatu w zakresie rozwoju gospodarczego (Piotr Jaworski)

1.3.1. Status prawny powiatu

Strukturę organizacyjną i kompetencje powiatu określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2001 r. nr 142. poz. 1592 z późn. zm.) (dalej: u.s.p.).

Zgodnie z u.s.p (rozdział 1. przepisy ogólne), mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (art. 1 u.s.p.). Zgodnie z art. 2 u.s.p. powiat posiada osobowość prawną oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. O ustroju powiatu stanowi jego statut.

Wg art. 3 u.s.p Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań.

1.3.2. Kompetencje powiatu

Większość działań powiatu ma bezpośredni lub pośredni wpływ na lokalny rozwój gospodarczy. Jednak ustawodawstwo nadaje powiatom o wiele mniejsze uprawnienia niż to występuje w przypadku szczebla niższego samorządu tj. gmin i szczebla wyższego tj. województw samorządowych do stosowania działań w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego.

Podobnie jak w przypadku gmin, kompetencje powiatu można podzielić na aktywne i pasywne formy oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, iż zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy. (art. 4 ust. 6 u.s.p.). Powiat może także przekazać zadania gminie na jej uzasadniony wniosek.

Najważniejsze uprawnienia powiatu związane z aktywnym oddziaływaniem na lokalny rozwój gospodarczy i wynikające z art. 4 u.s.p to kompetencje dotyczące:

- rozwoju i utrzymania infrastruktury technicznej (transport i powiatowe drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej),
- utrzymania ładu przestrzennego i ekologicznego (geodezja, kartografia i kataster, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska).

Do pasywnych form oddziaływania powiatu na lokalny rozwój gospodarczy z pewnością można zaliczyć kompetencje dotyczące:

- rozwoju infrastruktury społecznej (edukacja publiczna - utrzymanie szkół ponadgimnazjalnych, promocja i ochrona zdrowia - utrzymanie szpitali rejonowych i powiatowych, pomoc społeczna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, ochrona praw konsumenta, promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi),
- porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Zamieszczony w art. 4 ust. 1 u.s.p. katalog zadań powiatu ma charakter zamknięty, ale może zostać rozszerzony przez ustawy szczególne (art. 4 ust. 3 u.s.p.).

Do istotnych zadań powiatu nie wynikających wprost z u.s.p., a stanowiących aktywną formę wpływania na lokalny rozwój gospodarczy należy zaliczyć uprawnienia związane z przeciwdziałaniem bezrobociu.

Obowiązki, kompetencje i tryb postępowania organów powiatu w sprawach przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy określają przepisy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001).

Należy dodać, że powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej (art. 5 u.s.p.). Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 6 u.s.p.).

1.3.3. Procesy rozwojowe i regulacje dotyczące tych procesów na szczeblu powiatu

1.3.3.1. Strategie rozwojowe

Ustawodawca pozostawił szeroki margines swobody dla inicjatyw tworzenia wizji, koncepcji i programów rozwoju powiatu.

Istnieją możliwości opracowywania lokalnych programów, które pozwolą przebudować strukturę gospodarczą, zredukować skalę bezrobocia oraz zapewnić stabilne zatrudnienie mieszkańców powiatu. Są to również zadania własne powiatowych władz samorządowych, przenikające się wzajemnie z zadaniami i interesami gmin. Tworzenie tego typu opracowania wymaga spojrzenia na powiat jak na formę wspólnot gminnych, podejmujących działania, gdzie powiat może pełnić pożyteczną rolę koordynacyjną. Oczekiwane przez społeczeństwo powiatu rezultaty w długookresowej perspektywie czasowej może przynieść podjęcie ponadlokalnych, kompleksowych programów rozwoju z poświęceniem należytej uwagi problematyce gospodarczej. Wpisanie tych programów w powiatową wizję rozwoju i cele strategiczne sformułowane wspólnie z udziałem szerokiej reprezentacji wszystkich społeczności lokalnych i różnych grup interesu w oparciu o sporządzoną diagnozę – składają się na Strategię Rozwoju Powiatu.

Nie istnieje przepis szczególny na podstawie którego rada powiatu mogłaby uchwalić tego typu strategię. Z reguły podstawą do uchwalenia Strategii Rozwoju Powiatu jest art. 12 ust 4 u.s.p który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu.

Należy podkreślić, że powiat nie ma obowiązku opracowywania i uchwalania Strategii Rozwoju Powiatu.

W większości przypadków Strategia Rozwoju Powiatu stanowi plan rozwoju społeczno-gospodarczego terytorium powiatu oraz ludności go zamieszkującej, przygotowany przez władze powiatu we współpracy z władzami gmin, liderami lokalnymi i wiodącymi środowiskami prorozwojowymi, tworzony pod okiem ekspertów, skonsultowany ze społecznością lokalną.

Z uwagi na tworzenie przez gminy własnych strategii rozwojowych strategia rozwoju powiatu powinna być z nimi zharmonizowana. Wiele powiatów w Polsce ma charakter powiatu grodzkiego integrując uprawnienia powiatu i gminy co znacznie ułatwia tworzenie strategii rozwojowych, a w szczególności ich dalszą realizację.

1.3.3.2. Aktywizacja rynku pracy

Do istotnych zadań powiatu nie wynikających wprost z u.s.p., a stanowiących aktywną formę wpływania na lokalny rozwój gospodarczy należy zaliczyć uprawnienia związane z przeciwdziałaniem bezrobociu.

Obowiązki, kompetencje i tryb postępowania organów powiatu w sprawach przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy określają przepisy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001).

Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy m.in.:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe,
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,
- inicjowanie i wdrażanie instrumentów rynku pracy,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy (art. 9 ust. 1 powołanej ustawy).

Zadania, o których mowa w art. 9 ust. 1, są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Zgodnie z art. 12 pkt 9c u.s.p. powiat ma także szczególną i istotną kompetencję w postaci uchwalania powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Podstawowe elementy tworzonych w Polsce powiatowych programów aktywizacji rynku pracy zakładają:

- wprowadzenie ulg inwestycyjnych i podatkowych dla inwestorów przez samorządy gminne działające na terenie powiatu,
- działania zmierzające do zwiększenia zainteresowania potencjalnych inwestorów terenami pod inwestycje w powiecie,

- udział gmin i powiatu w imprezach promujących gospodarkę powiatu (targach, sympozjach, wystawach itp.),
- zintegrowanie samorządów lokalnych - powiatowego i gminnych, przedsiębiorców oraz organizacji gospodarczych wokół rozwoju przedsiębiorczości poprzez takie działania jak:
 - tworzenie stowarzyszeń promocji przedsiębiorczości,
 - prowadzenie doradztwa gospodarczego i finansowego dla chcących rozpocząć działalność gospodarczą,
 - organizowanie szkoleń dla przedsiębiorców i pracowników samorządowych w zakresie wiedzy o instrumentach rozwoju przedsiębiorczości i środkach pomocowych,
- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez promowanie usług powiatowego urzędu pracy oraz zachęcanie przedsiębiorców.

Z reguły kierownik powiatowego urzędu pracy przedkłada radzie powiatu coroczną informację o realizacji powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Osobne uprawnienia powiatowego urzędu pracy przewidują przepisy ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (Dz. U. 2003 r. Nr 90, poz. 844). Pracodawca zamierzający przeprowadzić zwolnienia grupowe powinien powiadomić o tym zamiarze i o planowanych rozmiarach zwolnień powiatowy urząd pracy (art. 2 ust. 6 w zw. z ust. 3 ustawy). Jest to jednak uprawnienie o charakterze pasywnym z punktu widzenia lokalnego rozwoju gospodarczego.

1.3.3.3. Kształtowanie szkolnictwa zawodowego i średniego z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorców i potrzeb rynku pracy

Jednym z istotnych uprawnień powiatu jest prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, także o profilu zawodowym.

Umożliwia to tworzenie już na poziomie powiatu nowych zróżnicowanych i dostosowanych do problemów danego regionu programów nauczania zarówno dla szkół zawodowych, jak i techników. Istotnym problem jest zdefiniowanie w programach nauczania od nowa zawodów i dostosowanie ich do postępu technicznego i zmieniających się uwarunkowań rynku pracy.

Powiaty jednak rzadko wykorzystują możliwość reformy średniego szkolnictwa zawodowego. Powszechnym zjawiskiem w Polsce jest likwidacja zawodowych szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiaty oraz przekształcanie ich w licea ogólnokształcące. Sytuacja ta w znacznej mierze wynika z wyższych kosztów utrzymania szkół zawodowych w stosunku do liceów ogólnokształcących i profilowanych.

1.3.3.4. Tworzenie związków o charakterze ponadgminnych

Forma związku komunalnego przewidziana jest do zapewnienia trwałego współdziałania ze sobą gmin (związki międzygminne) oraz powiatów (związki powiatów). Związki z gminami mogą zawierać też miasta na prawach powiatu.

1.3.3.5. Powiatowe związki komunalne

Istotą związków komunalnych, tworzonych dobrowolnie przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy zgodnych uchwał ich organów stanowiących, jest przejęcie od

powołujących je gmin bądź powiatów, niektórych należących do nich zadań oraz tych praw i obowiązków, które związane są z realizacją przekazanych zadań.

Zasady tworzenia, rejestrowania statutów związków powiatów (przesądzającego o uzyskaniu przez nie osobowości prawnej), a także ich działalności, określają art. 65-74 u.s.p. oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia. Związki działają na podstawie ustaw oraz statutu, mogą posiadać swój majątek. Ich organy (zgromadzenie, jako organ stanowiący, w skład którego wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku i zarząd, jako organ wykonawczy, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku spośród jego członków) mogą podejmować takie same akty i czynności prawne jak organy tworzących je jednostek samorządowych, tyle tylko, że w sprawach określonych w statucie związku jako jego zadania. Wszystkie czynności i akty związek podejmuje w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność. Podlegają one nadzorowi i kontroli sądowej na tych samych zasadach co akty i czynności organów jednostek tworzących związek.

Związki komunalne mogą być tworzone na czas określony lub nieokreślony, mogą przyjmować nowych uczestników, można też z nich wystąpić (na zasadach określonych statutem). Poza ustrojem związku (nazwa, struktura i organy), jego statut powinien określić ponadto zasady: korzystania z obiektów i urządzeń związku, udziału w kosztach wspólnej działalności i zyskach, pokrywania strat związku, rozliczeń majątkowych, czas trwania związku, likwidacji związku i inne zasady, określające współdziałanie. Zmiany statutu związku następują w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia, a statutu związku powiatów – w trybie określonym bezpośrednio w tym statucie przez rady powiatów tworzących związek. Związek komunalny podlega zarejestrowaniu w rejestrze Prezesa Rady Ministrów i po zarejestrowaniu zdobywa osobowość prawną (z datą ogłoszenia statutu).

Przepisy nieco odmiennie regulują skład osobowy organów stanowiących związków komunalnych. W związkach powiatów reprezentacja jest dwuosobowa, a o tym, kto reprezentuje powiat, rozstrzyga rada powiatu. Zarówno uchwały właściwych rad o przystąpieniu do związku, jak i uchwały organów związku muszą być podejmowane bezwzględną większością głosów ustawowej (statutowej) liczby uprawnionych do głosowania. Członkom zgromadzenia związku przysługuje uprawnienie zgłoszenia pisemnego sprzeciwu w stosunku do uchwały tego organu (w terminie 7 dni od jej podjęcia). Jego wniesienie skutkuje wstrzymaniem wykonania uchwały i zobowiązuje zgromadzenie do ponownego rozpatrzenia sprawy. Ponowny sprzeciw jest już niedopuszczalny. Przepisy nie przewidują „ostrzejszych” wymogów wobec trybu podejmowania uchwał po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Związki komunalne powinny prowadzić gospodarkę finansową na zasadach przewidzianych ustawami dla jednostek tworzących związki. Powinny mieć swój budżet i podlegają w tym zakresie kontroli oraz nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

1.3.3.6. Porozumienia

Jest to najszerszej stosowana w praktyce forma współdziałania i to nie tylko jednostek samorządowych tego samego szczebla, ale także powiatów z gminami i gmin z powiatami grodzkimi (art. 74-75 ustawy o sam. gm., art. 5 ust. 2 i art. 73-74 u.s.p.), województw samorządowych z powiatami i gminami (art. 8 ust. 2 ustawy o sam. woj.), a także wojewodów z wszystkimi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy szczególne przewidują również zawieranie porozumień w celu określania zasad wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych i uczestniczenia w kosztach ich wykonywania.

Szczególnym rodzajem są porozumienia międzypowiatowe, które mają służyć powierzeniu jednemu z powiatów wykonywania zadań publicznych, należących do

zawierających je stron. Powiat, wykonujący zadania określone takim porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych powiatów, związane z powierzonymi im zadaniami, zaś pozostałe powiaty zobowiązane są uczestniczyć w kosztach realizacji powierzonego zadania.

W odróżnieniu od związków komunalnych, postanowienia ustaw nie określają trybu zawierania i funkcjonowania porozumień. Natomiast w przypadku, gdy porozumienie nie zawiera w tym zakresie żadnych postanowień, stosuje się do nich odpowiednio postanowienia ustawowe dotyczące związków. Podobne reguły obowiązują przy zawieraniu porozumień gmin. Z prawnego punktu widzenia, porozumienia jednostek samorządu terytorialnego mają charakter administracyjno-prawny, co oznacza, że w przypadku sporów na tle sposobu ich wykonywania wykluczona jest droga do sądu powszechnego. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której jeden z uczestników porozumienia nie realizuje zobowiązań finansowych w stosunku do jednostki, która wykonuje zadanie powierzone. Prawa do wniesienia powództwa cywilnego nie można w tym przypadku wykluczyć, chociaż nie odnotowano – jak dotychczas – orzecznictwa sądowego w tej kwestii.

Porozumienia między wojewodami a jednostkami samorządu terytorialnego mają zbliżony cel i charakter (art. 5 ust. 1 u.s.p.). Na ich mocy wojewodowie mogą powierzyć jednostkom samorządowym wykonywanie zadań i kompetencje z zakresu administracji rządowej. Przyjmując te zadania do realizacji, organy jednostek samorządu terytorialnego stają się organami właściwymi w tych sprawach. Oprócz określenia zadań, uprawnień i obowiązków przyjmowanych od wojewody, porozumienia te powinny określać zasady finansowania zadań i kontroli ich wykonywania.

1.3.3.7. Umowy

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, a co za tym idzie, zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. W takim zakresie, w jakim nie jest to sprzeczne z obowiązującym prawem, mogą one zawierać umowy zarówno między sobą, jak i z innymi podmiotami prawa. Charakter umów zawieranych przez terenowe organy administracji publicznej może być zróżnicowany.

Szczególną uwagę należy zwrócić na te przepisy ustaw samorządowych, które przewidują realizację zadań tych jednostek przy pomocy „innych podmiotów” (art. 9 ust. 1 ustawy o sam. gm., art. 6 ust. 1 u.s.p., art. 8 ust. 1 ustawy o sam. woj.). Na podstawie tych przepisów główną formą współdziałania będzie właśnie umowa (przeważnie cywilnoprawna), a podmiotami współpracującymi z organami administracji terytorialnej – organizacje społeczne.

1.3.3.8. Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich, mimo że jest stowarzyszeniem należy uznać, z uwagi na jego powszechność i zadania statutowe za istotny element oddziaływania samych powiatów na tworzone prawo.

Związek Powiatów Polskich realizuje swe zadania poprzez:

- reprezentowanie powiatów na forum ogólnopolskim i międzynarodowym,
- inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych,
- propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych i zadań z zakresu administracji rządowej,

- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw mających wpływ na rozwój społeczności powiatowych,
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarczemu rozwojowi powiatów, nawiązywanie kontaktów zagranicznych oraz wymianę naukową i kulturalną,
- prowadzenie pracy informacyjnej, konsultacyjnej i programowej mającej na celu rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego,
- prowadzenie działalności wydawniczej i promocyjnej, dotyczącej problematyki Związku i jego członków.

Związek Powiatów Polskich skupia obecnie 315 powiatów i miast na prawach powiatów (w Polsce jest 379 powiatów, w tym 65 to miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie), a 314 to powiaty (powiaty ziemskie).

1.3.3.9. Wspieranie przedsiębiorczości, współpraca z gminami w zakresie rozwoju gospodarczego.

Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd powiatowy jest ograniczone, ponieważ powiaty działają od 1999 r. i głównym ich problemem na początku była organizacja własnego funkcjonowania i przejęcie zadań wykonywanych do 1998 r. przez jednostki podległe administracji rządowej.

Bardzo ważną sprawą, na którą należy zwrócić uwagę jest to, że dochody powiatów (a zwłaszcza ich struktura) nie pozwalają na odgrywanie aktywnej roli w przedsięwzięciach nakierowanych na wspieranie przedsiębiorczości. Powiat w przeciwieństwie do gminy nie posiada swoich podatków, a jedynie udziały w podatkach krajowych co skutkuje brakiem możliwości stosowania zwolnień podatkowych jako skutecznej formy aktywizacji lokalnego rozwoju gospodarczego.

Dlatego działania powiatu w zakresie rozwoju przedsiębiorczości są w zasadzie działaniami wspierającymi, inicjującymi i koordynującymi. Jednak, jak wynika z obserwacji, wiele powiatów podejmuje jednak działania takie jak:

- wydawanie materiałów promocyjnych, zachęcających inwestorów zewnętrznych do podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji w powiecie;
- promocja i informacja poprzez własną stronę internetową;
- tworzenie strategii rozwoju powiatu z punktu widzenia rozwoju gospodarczego;
- tworzenie funduszy poręczeń kredytowych dla przedsiębiorców;
- tworzenie stowarzyszeń wspierania przedsiębiorczości;
- pośredniczenie w przekazywaniu, do przedsiębiorców z terenu powiatu oraz gmin, materiałów dotyczących możliwości otrzymania wsparcia, możliwości uczestnictwa w szkoleniach, organizowanych konkursach itp.

Najlepsze efekty oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy występują w sytuacji gdy gmina posiada jednocześnie uprawnienia powiatu – tzw. powiat grodzki.

Sytuacja taka w Polsce występuje w:

- miastach liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców,
- dawnych stolicach województw sprzed 1999 r. (poza Ciechanowem, Piłą, Sieradzem i Wałbrzychem – samorządy tych miast zrezygnowały ze statusu miast na prawach powiatu),
- niektórych miastach w dużych aglomeracjach miejskich: Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice, Świnoujście, Żory.

Uprawnieniem powiatu, który może mieć istotny wpływ na współpracę z gminą w zakresie rozwoju gospodarczego jest przepis art. 4 ust 5 u.s.p., który stwierdza, że powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy może przekazać jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

Przepis ten jest z reguły wykorzystywany jako podstawa przekazania przez powiat gminie możliwości wydawania pozwoleń na budowę. Sytuacja taka jest szczególnie korzystna dla inwestorów w gminach o dużym potencjale inwestycyjnym, w sytuacji gdy powiat, na terenie którego znajduje się gmina, nie ma charakteru powiatu grodzkiego (połączenie uprawnień gminy i powiatu).

1.4. Kompetencje samorządu województwa w zakresie rozwoju gospodarczego (Anna Kulawczuk)

Podstawowym aktem prawnym regulującym kompetencje władz samorządowych na poziomie województwa jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 *o samorządzie województwa*⁴⁷. Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy właśnie do samorządu województwa.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, z których najistotniejsze dla rozwoju i funkcjonowania przedsiębiorczości są m.in. zadania w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg publicznych, turystyki, ochrony praw konsumentów, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ustawa *o samorządzie województwa* przekazała do wyłącznej właściwości sejmiku wojewódzkiego wiele kompetencji. Z punktu widzenia rozwoju i funkcjonowania przedsiębiorczości najważniejszymi kompetencjami są m.in.:

- stanowienie aktów prawa miejscowego (w szczególności statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej),
- uchwalanie strategii rozwoju województwa,
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego,
- podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa,
- uchwalanie budżetu województwa,
- określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa,
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,
- uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 *o samorządzie województwa*, tekst jednolity Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.

- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej,
- rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich.

Zarząd województwa, który jest organem wykonawczym województwa, wykonuje natomiast zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do zadań zarządu województwa należy m.in.:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa,
- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo,
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie,
- organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników.

Co istotne, do wyłącznej kompetencji zarządu województwa należy opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu województwa, a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu.

W świetle wskazanych unormowań partnerzy społeczni i gospodarczy nie mają zatem bezpośredniego wpływu na kształt uchwał budżetowych. Ich rola ogranicza się do współpracy przy formułowaniu strategii rozwoju i polityki rozwoju województwa, która to współpraca może jednak pośrednio wpływać na proponowane przez zarząd województwa rozwiązania przewidziane w projektach budżetów lub innych aktach prawa miejscowego.

W przypadku jednak, gdy organizacje pozarządowe prowadzą działalność pożytku publicznego, ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁴⁸ nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracy z tymi organizacjami, przejawiający się m.in. w konsultacjach aktów normatywnych, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

⁴⁸ Ustawa z 24 kwietnia 2003 *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

2. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni

2.1. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie gminnym (Agnieszka Durlik – Khouri)

2.1.1. Akty prawa lokalnego – zagadnienia ogólne

Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Szczegółowy tryb tworzenia prawa lokalnego określają statuty gmin. Obrady rady gminy są jawne, a w ich sesjach mogą uczestniczyć zainteresowane osoby, które posiadają możliwość wystąpienia do przewodniczącego rady z wnioskiem o udzielenie im głosu. Terminy obrad rady gminy wraz z ich tematyką zamieszczane są na stronach internetowych gminy, w jej biuletynach informacji publicznej.

2.1.2. Wpływ partnerów społecznych na procesy rozwojowe w gminie

2.1.2.1. Strategie rozwojowe

Strategia rozwojowa gminy przyjmowana jest w drodze uchwały rady gminy. Rozpoczęcie prac nad powyższym dokumentem z reguły jest przez radę gminy ogłaszane na stronach internetowych, w Biuletynie Informacji Publicznej.

Partnerzy społeczni powinni włączyć się w proces projektowania strategii rozwoju gminy na możliwie najwcześniejszym etapie, w ten sposób będą oni mogli mieć wpływ na określenie celów strategii, oraz najważniejszych działań w niej opisanych.

Większość gmin przyjęcie uchwały akceptującej treść dokumentu strategicznego poprzedza planowanymi spotkaniami z partnerami społecznymi i mieszkańcami gminy. W tym czasie opracowana jest już ogólna wizja dokumentu, a spotkania mają głównie na celu jego zaprezentowanie i wysłuchanie ewentualnych uwag. Proces konsultacyjny jest niezbędnym elementem tworzenia strategii.

Część gmin, np. gmina Istebna, decyduje się na opracowanie strategii tzw. metodą warsztatową – poprzez organizowanie warsztatów strategicznych, w których udział biorą osoby z różnych środowisk: Rady Gminy, urzędnicy Urzędu Gminy, przedsiębiorcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, niezależni eksperci. Taki sposób konstruowania strategii gwarantuje możliwość spotkania się różnych środowisk i dyskusji nad najlepszymi rozwiązaniami dla zidentyfikowanych problemów. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego tworzą również specjalne zespoły zadaniowe, których celem jest przygotowanie poszczególnych części strategii, w skład takich zespołów wchodzi przedsiębiorcy oraz lokalne organizacje ich reprezentujące.

Ważne jest to, aby partnerzy społeczni współpracowali z władzami gminy w procesie przygotowywania strategii, również po to, aby stworzyć odpowiednią płaszczyznę do realizacji tej współpracy. Czasami dobrym rozwiązaniem jest specjalnie stworzona w tym celu instytucja rozwoju (agencja rozwoju, stowarzyszenie itp.).

Partnerzy społeczni mogą także przekazać radnym informacje dotyczące idei tworzenia strategii, planów lokalnego rozwoju przedsiębiorczości, czy też programu prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, jeżeli takie działania nie są przez daną gminę w ogóle podejmowane. Co prawda w wymienionej w ustawie liście zadań własnych gminy nie wymienia się wspierania przedsiębiorczości, jednakże właśnie uchwalanie programów gospodarczych jest jedną z wyłącznych kompetencji rady gminy. W ramach tworzenia takich dokumentów zachodzą głębokie interakcje pomiędzy przedsiębiorcami, najczęściej reprezentowanymi przez lokalne organizacje, a przedstawicielami władzy samorządowej.

2.1.2.2. Planowanie przestrzenne w gminie

Regulacje prawne dotyczące procedury konsultowania dokumentów stanowiących podstawę rozwoju przestrzennego gminy zawiera rozdział drugi ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pt. „Planowanie przestrzenne w gminie”.

Studium uwarunkowań przestrzennych

Rada gminy z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przyjmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań przestrzennych. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają obowiązek, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy, ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Partnerzy społeczni mają więc możliwość aktywnego uczestniczenia w tworzeniu studium poprzez zgłaszanie takowych wniosków, które są następnie rozpatrywane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Projekt studium wyklada się do publicznego wglądu, o czym również informuje się, na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia, w sposób analogiczny do ogłoszenia informacji o przystąpieniu do jego sporządzenia. Projekt wyklada się do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają obowiązek zorganizowania w czasie wyłożenia projektu dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami. Jest to kolejny etap prac na studium, w którym aktywny udział mogą wziąć partnerzy społeczni.

Przedsiębiorcy, oraz lokalne organizacje ich reprezentujące mogą również wnosić uwagi dotyczące projektu studium, w terminie wyznaczonym przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, nie krótszym jednak niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia Projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w akapicie powyżej.

Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

Tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Rada gminy z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przyjmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura konsultowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego jest analogiczna do tej stosowanej w przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym gminy co do zasady nie posiadają obowiązku sporządzenia planów miejscowych, których istnienie jest dla przedsiębiorców bardzo istotne, dlatego też partnerzy społeczni powinni podjąć działania, które przekonają samorząd gminy o celowości przygotowania takiego dokumentu i jego znaczenia dla harmonijnego rozwoju gminy. Działania te mogą polegać np. na organizowaniu wspólnych spotkań, bądź też pisaniu petycji do radnych.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Wnioski zgłoszone przez zainteresowane podmioty rozpatrywane są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w terminie do 21 dni od dnia upływu terminu ich składania.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza, w sposób określony powyżej, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W tym czasie ma on również obowiązek zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Podobnie jak w przypadku projektu studium, wyznaczony zostaje termin wnoszenia uwag dotyczących projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Pisemne uwagi są rozpatrywane w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Jako wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Ważne jest to, aby uwagi były w sposób należyty uzasadnione. Będą one bardziej skuteczne w oddziaływaniu w przypadku, gdy zawierać będą propozycje rozwiązań alternatywnych.

Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, procedurę konsultacyjną, o której mowa powyżej ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

2.1.2.3. Polityka lokalnego rozwoju gospodarczego

Przygotowanie lokalnego programu rozwoju gospodarczego, który stanowi dokument programowy polityki rozwoju, przez radę gminy, bądź też wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, dokonywane jest z reguły w oparciu o procedurę analogiczną do przygotowywania strategii rozwoju gminy. Gminy podejmują decyzję o przygotowaniu projektu dokumentu, który jest konsultowany z partnerami społecznymi podczas spotkań uzgadniających.

Zgodnie z zapisami art. 61 ustawy o samorządzie gminnym wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają obowiązek informowania mieszkańców gminy o kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, które stanowią zasadniczą treść takich dokumentów jak strategia rozwoju gminy, czy też program rozwoju gospodarczego gminy. Wykorzystując ten zapis ustawy partnerzy społeczni mogą występować do wójtów z wnioskami o umożliwienie im czynnego udziału w pracach związanych z przygotowywaniem założeń dokumentów programowych.

Lokalne polityki w zakresie rozwoju infrastruktury, o ile przyjmowane są w formie dokumentu planistycznego, z reguły konsultowane są podobnie do strategii rozwoju gminy. Zasadnicze rozwiązania dotyczące rozwoju infrastruktury stanowią również jedną z pozycji budżetu gminy.

2.1.2.4. Polityka budżetowa

Partnerzy społeczni mają również możliwości wpłynięcia na gospodarkę finansową gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nakazuje wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych. Mówi ona również o tym, iż gospodarka finansowa gminy jest jawna. Analiza celowościowa przepisu wskazuje na to, że przekazanie takich informacji wiąże się z możliwością oceny treści uchwały budżetowej oraz jej wykonania, która daje możliwość aktywnego udziału w obradach rady gmin oraz poszczególnych komisji w procesie tworzenia budżetu.

Projekt budżetu przygotowuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy również odpowiada wójt. Ma on możliwość zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, stąd to właśnie do niego partnerzy społeczni powinni kierować swoje petycje dotyczące potrzeby wprowadzenia zmian w budżecie gminy.

Wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Partnerzy społeczni mają więc możliwość zapoznania się z ich treścią i przedstawienia swoich uwag dotyczących powyższych dokumentów radnym, bądź też wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta.

2.1.2.5. Uczestnictwo w pracach Komisji problemowych rady gminy

Aktywny udział w obradach rady gminy stanowi jeden z najważniejszych instrumentów wpływania przez partnerów społecznych na proces tworzenia prawa lokalnego. Mieszkańcy gminy mogą również wystąpić z prośbą o udział w obradach komisji rady gminy. Za zgodą Przewodniczących Komisji w ich obradach, z głosem doradczym, mogą również brać udział eksperci i doradcy. Uczestnictwo partnerów społecznych w posiedzeniach komisji rady ma istotny charakter z uwagi na fakt, iż mają oni prawo inicjatywy uchwałodawczej.

2.1.2.6. Pozostałe możliwości oddziaływania

Sformalizowane procedury konsultacyjne

Szereg gmin mając na uwadze znaczenie współpracy z partnerami społecznymi przystępuje do opracowania procedur, które stanowią podstawę współpracy z partnerami społecznymi są nimi np. systemy konsultacji i informowania przedsiębiorców o działaniach podejmowanych przez władze lokalne.

Referendum lokalne

Na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie gminnego referendum. Jego przeprowadzenie jest obligatoryjne w przypadku gdy wniosek zostanie złożony przez 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

Udział w wyborach

Jedną z istotnych możliwości wpływu na treść lokalnych norm prawnych bezpośrednio niezwiązanych z samą procedurą ich tworzenia może być aktywny udział partnerów społecznych w wyborach lokalnych. Nie zawsze za celowe należy uznać aktywne wspieranie określonych kandydatów. W późniejszych dobrych relacjach z radnymi pomaga również prowadzenie działań mających na celu zwiększenie frekwencji wyborczej. Pozytywne relacje z kandydatami, szczególnie w małych, jednomandatowych okręgach wyborczych, skutkują z reguły dobrymi relacjami z wybranymi włodarzami.

2.2. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie powiatu (Piotr Jaworski)

2.2.1. Status aktów prawa miejscowego na poziomie powiatu

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, stąd określenie „akty prawa miejscowego”.

Uprawnienia do stanowienia przez powiat aktów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym i porządkowym zawarte są w u.s.p. natomiast upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym znajdują się w przepisach prawa materialnego.

Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach:
- wymagających uregulowania w statucie powiatu,

- szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu,
- zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Do aktów prawa miejscowego zalicza się również przepisy porządkowe stanowione przez organy powiatu (art. 41 u.s.p.). Starostwo powiatowe gromadzi i udostępnia zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy powiatu.

2.2.2. Stanowienie aktów prawa miejscowego

Organem uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego na obszarze powiatu jest rada powiatu. Przepisy u.s.p. nie zawierają szczegółowych definicji aktów prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 u.s.p. Powiat posiada kompetencje, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, do stanowienia aktów prawa miejscowego.

2.2.3. Oddziaływanie partnerów społecznych na treść i formę stanowienia prawa

Oddziaływanie partnerów społecznych na treść i formę stanowienia prawa w powiecie nie jest bezpośrednio uregulowane prawnie, a jedynie wynika z przepisów prawnych dotyczących procedury stanowienia tego prawa oraz uprawnień powiatu.

2.2.4. Rada Powiatu

Obrady rady powiatu są jawne, a w jej sesjach mogą uczestniczyć zainteresowane osoby, które posiadają możliwość wystąpienia do przewodniczącego rady z wnioskiem o udzielenie im głosu. Ta forma jest jedną z najbardziej popularnych, a zarazem skutecznych form oddziaływania wszelkiego rodzaju grup interesów na podejmowane przez radę powiatu uchwały i decyzje. Nie mniej istotne jest uczestniczenie przez przedstawicieli grup interesu w komisjach rady powiatu.

Skuteczną metodą oddziaływania na radę powiatu jest zagwarantowanie sobie przez organizacje gospodarcze stałego udziału, z głosem doradczym, swojego przedstawiciela w komisjach rady powiatu, których decyzje są szczególnie istotne z punktu widzenia lokalnego rozwoju gospodarczego (np. komisja budżetowa, infrastruktury itp.).

2.2.5 Rada Gospodarcza

Inną formą oddziaływania partnerów społecznych na kształt i charakter lokalnego rozwoju gospodarczego jest tworzenie na terenie powiatu (lub kilku powiatów) lokalnych rad gospodarczych składających się z przedstawicieli działających na danym terenie organizacji samorządu gospodarczego, zawodowego, organizacji konsumenckich itp. Skutecznie działająca rada gospodarcza, której funkcjonowanie popiera zarząd powiatu i rada powiatu, może być istotnym czynnikiem wpływającym na tworzenie odpowiednich, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, regulacji prawnych.

Jako, że do zadań powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju – uprawnienie to staje się odpowiednią płaszczyzną wpływania partnerów społecznych na politykę przestrzenną powiatu.

2.2.6 Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna

Organem, poprzez który można oddziaływać na tą sferę działalności powiatu jest Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, której powołanie umożliwia przepis

art. 8 ust 5. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r. nr 80 poz. 717 z późn. zm.) (dalej: o.p.z.p.). Funkcjonowanie Powiatowej Komisji Urbanistyczno-Architektoniczna wydaje się szczególnie celowe w powiatach grodzkich.

Należy dodać, że w myśl art. 17 ust. 7 o.p.z.p. władze gminy po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego muszą uzgodnić projekt planu z zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych.

2.2.7. Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego

Inną komisją, poprzez którą partnerzy społeczni mogą wpływać na proces tworzenia prawa lokalnego jest Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, której powołanie w powiecie jest obowiązkowe w związku z art. 38a u.s.p.

Do zadań Komisji należy m.in.:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem swoich zadań.

2.2.8. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi

Istotną dla procesu współpracy partnerów społecznych i władz samorządowych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2003 r. nr 96 poz. 873 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 ust 3 tej ustawy rada powiatu powinna uchwalić roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program ten i forma samej współpracy zależy w znacznym stopniu od aktywności organizacji pozarządowych oraz przekładanych przez te organizacje propozycji współpracy.

2.2.9. Referendum lokalne

Ważną z punktu widzenia ustrojowego, ale rzadko wykorzystywaną formą oddziaływania na tworzenie prawa lokalnego jest instytucja referendum lokalnego. Zgodnie z art. 11 ust 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 r. nr 88 poz. 985 z późn. zm.) z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

2.2.10. Inne procesy

Do innych, mniej formalnych, metod oddziaływania na proces tworzenia prawa lokalnego należy z pewnością współpraca ekspercka partnerów społecznych z poszczególnymi radnymi lub klubami radnych wchodzących w skład rady powiatu. Radni przy podejmowaniu decyzji często z chęcią przyjmują przygotowane dla nich przez partnerów społecznych różnego rodzaju analizy, opracowania, które z pewnością nie pozostają bez wpływu na charakter podejmowanych przez nich decyzji.

2.3. Charakterystyka elementów procesu tworzenia prawa samorządowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni na poziomie województwa (Anna Kulawczuk)

2.3.1. Strategia rozwoju województwa

W świetle ustawy o samorządzie województwa niezwykle istotne znaczenie ma określenie przez samorząd województwa **strategii rozwoju województwa**. Strategia ta uwzględnia bowiem m.in. następujące cele: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa zawiera: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa, listę projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju województwa, prognozę wysokości środków publicznych służących realizacji tych projektów.

Ustawa o samorządzie województwa nakłada również na ten samorząd obowiązek prowadzenia **polityki rozwoju województwa**. Na politykę tę składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana z wykorzystaniem regionalnych programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁴⁹, oraz innych instrumentów prawnych i finansowych.

Co istotne, **przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, samorząd województwa współpracuje również z partnerami społecznymi, tj. samorządem gospodarczym i zawodowym oraz organizacjami pozarządowymi**. Działając w tym zakresie samorząd współpracuje również z innymi podmiotami tj. jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, administracją rządową, szczególnie z wojewodą, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi. Samorząd może również podjąć współpracę z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniające w szczególności tryb i zasady współpracy z partnerami społecznymi i innymi podmiotami oraz zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa są określane w drodze uchwały przez sejmik województwa, który jest jego

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

organem stanowiącym i kontrolującym. Uchwała ta podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2.3.2. Zasady prowadzenia polityki rozwoju województwa

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁰ uszczegółowiła i określiła zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, o których mowa w ustawie o samorządzie województwa.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zdefiniowała również pojęcie „polityki rozwoju”, przez które rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju⁵¹ kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Polityka rozwoju powinna być realizowana w wielu aspektach, z których, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego najważniejszymi są przede wszystkim działania podejmowane w celu: promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, rozwoju turystyki, rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii, rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków, stymulowania powstawania nowych miejsc pracy, tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej, wspierania rozwoju przedsiębiorczości, wspierania wzrostu gospodarczego i zwiększania konkurencyjności gospodarki.

W skali regionu politykę rozwoju prowadzi samorząd województwa (skali kraju - Rada Ministrów, zaś w skali lokalnej - samorząd powiatowy i gminny).

Polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju i jest ona realizowana m.in. przy pomocy programów operacyjnych, przy wykorzystaniu środków publicznych i strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych oraz planów wykonawczych. Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie innych instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

Strategie rozwoju województwa (jak również rozwoju kraju i sektorowe), programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, **partnerami społecznymi i gospodarczymi** oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zdefiniowała również pojęcie „**partnerów społecznych i gospodarczych**”. Pod tym pojęciem ustawa rozumie organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne (w rozumieniu właściwej ustawy), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe (w rozumieniu właściwej ustawy).

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

⁵¹ Zob. D. Pyć, Prawo zrównoważonego rozwoju, Wyd. UG 2006, s. 1-285.

W ustawie przewidziano również **tryb przeprowadzania konsultacji m.in. z partnerami społecznymi i gospodarczymi**. Podmiot opracowujący dany dokument ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o tych konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, miejsca spotkań i konferencji, temat spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt dokumentu. W przewidzianym ustawą terminie podmioty konsultujące mogą wyrazić opinię do projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia. We właściwym terminie podmioty organizujące konsultacje przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.

W myśl ustawy powołuje się również (zarządzeniem właściwego wojewody) **stałą konferencję współpracy** w zakresie spraw objętych ustawą, dotyczących gmin, powiatów i województwa, w szczególności w odniesieniu do strategii rozwoju województwa oraz regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Konferencja stanowi forum wymiany informacji oraz ustalania wspólnego stanowiska w zakresie tych spraw.

W skład Konferencji wchodzi: wojewoda, marszałek województwa, przedstawiciele organizacji biorących udział w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po stronie samorządowej, przedstawiciele gmin i powiatów z terenu danego województwa, ze strony rządowej przedstawiciele ministrów, których zakres działania obejmuje sprawy będące przedmiotem obrad Konferencji oraz **przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych**. Tryb obrad Konferencji, podejmowania przez nią uchwał i przedstawiania ich do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego określono szczegółowo w tej ustawie.

Ustawa reguluje również m.in. ustanawianie **programów operacyjnych**. W zakresie dotyczącym samorządu województwa ustanawia się je w formie regionalnych programów operacyjnych, w celu realizacji strategii rozwoju województwa. Programy te zawierają wiele szczegółowych diagnoz sytuacji społeczno gospodarczych, wstępnych ocen wyników programu, celów głównych i szczegółowych, priorytetów, planów finansowych, systemów realizacji itp. Są one przyjmowane przez zarząd województwa w drodze uchwały. Zarząd odpowiada również za ich prawidłową realizację. Szczegółowe zasady uchwalania i realizacji programów operacyjnych reguluje ustawa.

3. Funkcje monitoringu prawa lokalnego (Przemysław Kulawczuk)

3.1. Definicja monitoringu prawa samorządowego

Monitoring prawa samorządowego jest procesem wpływania na kształt tego prawa a także na kształt decyzji władz samorządowych realizujących to prawo przez partnera społecznego (np. organizację przedsiębiorców) poprzez:

- Rozpoznawanie kierunków wpływania przez władze samorządowe na życie gospodarcze,
- Rozpoznawanie zagrożeń dla rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie,
- Rozpoznawanie pojawiających się szans i możliwości rozwojowych oraz proponowanie własnych propozycji w zakresie uregulowań umożliwiających realizację tych szans,
- Formowanie i komunikowanie społecznie i ekonomicznie uzasadnionych oczekiwań organizacji przedsiębiorców w zakresie rozwoju gospodarczego,
- Opiniowanie, konsultowanie i korygowanie przedkładanych wstępnych dokumentów z zakresu prawa lokalnego, mających wpływ na gospodarkę na szczeblach lokalnych i regionalnych,
- Budowanie społecznego poparcia dla projektów prawa lokalnego sprzyjających rozwojowi gospodarki,
- Przeciwdziałanie uchwalaniu złego prawa lokalnego poprzez mobilizowanie do aktywności tych przedsiębiorców, których interesy, w wyniku wdrożenia nowego prawa, byłyby żywotnie naruszone,
- Gromadzenie fachowej ekspertyzy i wiedzy na tematy związane z nowym prawem gospodarczym na szczeblach lokalnych i regionalnych oraz przekazywanie tej wiedzy legislatorom na szczeblach samorządowych,
- Śledzenie postępów merytorycznych oraz z punktu widzenia upływu czasu w uchwalaniu prawa samorządowego a także komunikowanie społeczne, jeżeli przewidziane w procedurach kamienie milowe nie są osiągnięte,
- Przedkładanie własnych propozycji przez partnerów społecznych, mobilizowanie społeczeństwa jeżeli istnieją ważne powody podjęcia nowych inicjatyw legislacyjnych na szczeblu lokalnym i regionalnym,
- Informowanie członków i zainteresowanych środowisk o wynikach samorządowego monitoringu legislacyjnego.

Monitoring prawa lokalnego prowadzony przez organizację przedsiębiorców lub inną organizację pozarządową może realizować szereg funkcji. Ogólnie rzecz biorąc funkcją monitoringu prawa lokalnego jest określony ogólnie zakres podobnych tematycznie celów i zadań monitoringu, który daje się ująć jako pewna całość oraz którego realizacja pozwala na zaspokojenie potrzeb rozwojowych małych i średnich przedsiębiorstw o względnie jednolitym charakterze. W ramach przedstawionego opracowania wyodrębniono cztery najważniejsze funkcje monitoringu prawa lokalnego: informacyjną, ostrzegawczą, interwencyjną, oraz w zakresie poszerzenia potencjału rozwojowego.

3.2. Funkcja informacyjna

Funkcja informacyjna monitoringu prawa samorządowego polega na rozpoznaniu zasadniczych propozycji legislacyjnych zgłaszanych przez uczestników procesu legislacyjnego, zakomunikowaniu ich zainteresowanym środowiskom (np. przedsiębiorcom) oraz na wspomaganiu wymiany informacji pomiędzy legislatorami a środowiskami objętymi regulacją, zarówno beneficjentami jak i jednostkami zobligowanymi do działania. Dobra realizacja funkcji informacyjnej pozwala na osiągnięcie następujących efektów:

- Żadna decyzja legislacyjna nie zostaje podjęta bez pełnego zapoznania się z istniejącym stanem rzeczy,
- Żadna istniejąca opinia, informacja czy dokument istotny dla sprawy nie zostaną pominięte w podejmowaniu decyzji,
- Legislacja zostanie oparta na najlepszej wiedzy legislatorów na temat regulowanego stanu rzeczy,
- Potrzeby rozwojowe, które ewentualnie leżą u podstaw decyzji legislacyjnej zostaną rozważone,
- Każdy, kto zgłosił swój udział w procesie legislacyjnym zostanie wysłuchany lub też zostanie mu stworzona możliwość przedstawienia swojego stanowiska,
- Każdy zainteresowany zostanie poinformowany o stanowiskach innych partnerów, stopniu zaawansowania procesu legislacyjnego oraz osiągniętych rezultatach legislacyjnych.

Realizacja funkcji informacyjnej samorządowego monitoringu legislacyjnego w żadnym stopniu nie przesądza o kierunkach podejmowanych decyzji, które muszą uwzględniać wytyczne rządzących ugrupowań samorządowych w zakresie polityki dotyczącej danego zakresu podlegającego regulacji. Szczegółowy zakres decyzji powinien jednak uwzględniać wiedzę zapewnioną przez samorządowy monitoring legislacyjny prowadzony przez organizację pozarządową.

3.3. Funkcja ostrzegawcza

Funkcja ostrzegawcza monitoringu prawa samorządowego polega na przedstawieniu zainteresowanym środowiskom wiarygodnych informacji na temat zagrożeń dotyczących ich rozwoju, które powstają lub zaistniały w wyniku podjęcia określonych inicjatyw legislacyjnych na szczeblu lokalnym lub też mogą zaistnieć jeżeli określone inicjatywy legislacyjne nie zostaną podjęte. Funkcja ostrzegawcza zmierza do uświadomienia zagrożeń rozwojowych dla środowisk objętych legislacją poprzez przedstawienie potencjalnych negatywnych skutków proponowanej legislacji albo uchylenia się od podjęcia nowej legislacji. Dobrze realizowana funkcja ostrzegawcza pozwala na uzyskanie następujących efektów:

- Potencjalne zagrożenia związane z nową legislacją lub zaniechaniem legislacji zostaną szczegółowo rozpoznane i opisane oraz podane do publicznej wiadomości,
- Osoby i instytucje podejmujące decyzje w samorządowym procesie legislacyjnym zostaną szczegółowo poinformowane o istniejących zagrożeniach rozwojowych,
- Jednostki lub środowiska wobec których mogą zaistnieć negatywne skutki legislacji zostaną szczegółowo powiadomione o istniejących zagrożeniach, co umożliwi ich mobilizację i podjęcie przez nie interwencji,
- Każda proponowana propozycja legislacyjna zostanie rozpatrzona pod kątem zagrożeń rozwojowych, które może nieść dla objętych nią środowisk lub jednostek,
- Decyzje w samorządowym procesie legislacyjnym będą podejmowane z poczuciem świadomości zagrożeń, które niosą.

Realizacja funkcji ostrzegawczej monitoringu prawa lokalnego nie musi prowadzić do uwzględniania wszystkich zagrożeń. Powinna jednak zmierzać do tego aby wszystkie osoby oraz instytucje, w tym partie polityczne podejmowały decyzje ze świadomością skutków jakie potencjalne zagrożenia mogą nieść.

3.4. Funkcja interwencyjna

Funkcja interwencyjna monitoringu prawa lokalnego polega na wywarcu wpływu na kształt legislacji samorządowej w wyniku inicjatywy partnera lub partnerów społecznych. Funkcja interwencyjna nie przesądza, czy wpływ na kształt prawa lokalnego wywierany jest w oparciu o odpowiedź na istniejące lub potencjalne zagrożenia czy też jako odpowiedź na pojawiające się szanse rozwojowe. Interwencja polega na wywarcu wpływu na kształt prawa już tworzonego i to najczęściej w wyniku inicjatywy osób i jednostek spoza kręgu partnerów społecznych. Dobrze realizowana funkcja interwencyjna monitoringu prawa lokalnego pozwala na osiągnięcie następujących efektów:

- Zostanie wywarty skuteczny wpływ na kształt prawa samorządowego przez partnerów społecznych jako odpowiedź na realnie istniejące zagrożenie rozwojowe dla osób lub jednostek objętych działaniem planowanej regulacji,
- Zostaną uwzględnione uzasadnione postulaty merytoryczne, które polepszą jakość regulacji,
- Projektowane regulacje uwzględnią szerszy aspekt lub stworzą większe możliwości rozwoju dla jednostek lub osób objętych regulacją,
- Zostaną opracowane rozwiązania, które polepszą jakość regulacji,
- W wyniku interwencji nowe prawo samorządowe uwzględni zasadnicze interesy osób i jednostek objętych regulacją.

Można przyjąć, iż podjęta w dobrej wierze i oparta na właściwym rozpoznaniu sytuacji oraz na najlepszej wiedzy interwencja może istotnie polepszyć jakość tworzonego prawa lokalnego. Funkcja interwencyjna jest funkcją reaktywną, czyli taką która jest realizowana w oparciu o proces, który został zainicjowany poza kręgiem partnerów społecznych.

3.5. Funkcja poszerzenia potencjału rozwojowego

Funkcja poszerzenia potencjału rozwojowego polega na podejmowaniu przez partnerów społecznych nowych inicjatyw w zakresie legislacji samorządowej lub aktywnym włączaniu się w już uruchomione inicjatywy na prawach partnera współdziałającego z władzami samorządowymi w celu poszerzenia potencjału rozwojowego danej dziedziny objętej regulacją. Dotyczy to w szczególności tych środowisk, które mogą szczególnie przyczynić się do rozwoju danego regionu, powiatu czy gminy. Funkcja ta oznacza, że monitoring prawa lokalnego uwzględnia rozpoznawanie pojawiających się szans i możliwości rozwojowych przez partnera społecznego, informowanie o szansach i możliwościach rozwojowych władz samorządowych oraz podejmowanie wspólnych działań dla wykorzystania tych szans i możliwości. Funkcja poszerzania potencjału rozwojowego właściwie realizowana przez samorządowy monitoring legislacyjny pozwala na osiąganie następujących efektów:

- Identyfikację szans i możliwości rozwojowych poprzez uważną obserwację: rynków, instytucji, programów pomocy oraz doświadczeń innych jednostek,
- Skuteczne wykorzystanie pojawiających się szans i możliwości rozwojowych poprzez zainicjowanie rozwiązań prawnych pozwalających na ich szybsze lub szersze wdrożenie,

- Uzyskanie konkretnych efektów rozwojowych w postaci nowych inwestycji, projektów rozwojowych, miejsc pracy, nabytych umiejętności czy innych wymiernych efektów rozwojowych,
- Zbudowanie stabilnej więzi (współdziałania) pomiędzy partnerami społecznymi a władzami samorządowymi polegającej na wzajemnym poszanowaniu, uwzględnianiu interesów partnera oraz angażowaniu go w nowe inicjatywy rozwojowe,
- Eliminację lub obniżenie zagrożeń związanych z możliwymi konfliktami rozwojowymi.

Funkcja poszerzania potencjału rozwojowego, którą może realizować samorządowy monitoring legislacyjny wymaga aktywnego i otwartego współdziałania partnerów społecznych z władzami samorządowymi, oraz wychodzenia naprzeciw ich inicjatywom i postulatom. Realizacja tej funkcji wynika jednak nie tylko ze stylu i metody, ale także z istniejących możliwości (osobowych i materialnych) w tym zakresie.

4. Narzędzia monitoringu procesów tworzenia prawa lokalnego (Przemysław Kulawczuk)

Monitoring prawa lokalnego wymaga stosowania określonych narzędzi, technik czy form monitoringu, które operacyjnie umożliwiają osiągnięcie celów monitoringu. W pracy przyjęto, że sformułowanie narzędzia odnosi się również do operacyjnych technik czy form prowadzenia monitoringu. Poprzez pojęcie narzędzia monitoringu będzie się rozumieć wyodrębnione organizacyjnie, technicznie i osobowo działania, które prowadzą do osiągnięcia celów monitoringu. Omówione w pracy narzędzia samorządowego monitoringu legislacyjnego obejmują:

- Bezpośrednie uczestnictwo w procesie tworzenia prawa
- Procedury konsultacyjne
- Śledzenie agendy i planów legislacyjnych władz samorządowych
- Obserwację postępowań podczas otwartych posiedzeń rad i organów stanowiących gminy
- Obserwację przesłuchań publicznych
- Spotkania z grupami decyzyjnymi i grupami wpływu
- Analizę budżetów i dostępnych publicznie dokumentów finansowych
- Przeprowadzenie wywiadu z osobami zaangażowanymi w proces tworzenia prawa lokalnego
- Monitoring poprzez usługi eksperckie
- Monitoring elektroniczny
- Monitoring poprzez wywiady z beneficjentami prawa.

4.1. Bezpośrednie uczestnictwo w procesie tworzenia prawa

Bezpośrednie uczestnictwo w procesie tworzenia prawa polega na włączaniu przedstawicieli organizacji społecznych do działań w ramach poszczególnych faz tworzenia prawa samorządowego. W szczególności tego typu uczestnictwo może mieć miejsce podczas: 1) budowy wytycznych do tworzenia nowych regulacji, 2) wypracowania projektu konkretnej uchwały, 3) dopracowania istniejącego projektu uchwały, lub też: 4) opracowania propozycji alternatywnej. Włączenie organizacji pozarządowej do procesu budowania prawa powinno być uregulowane formalnie poprzez przyjęcie umowy o współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi. Umowa tego rodzaju może mieć formę generalną, obejmującą całość regulacji samorządowych dotyczących przedsiębiorczości lub też dotyczyć poszczególnych regulacji. Lepszym rozwiązaniem jest umowa generalna.

Budowanie wytycznych (treści merytorycznej) nowej regulacji polega na wypracowaniu konsensusu w zakresie zasadniczych treści merytorycznych proponowanego rozwiązania, bez wchodzenia w szczegóły i stronę formalną. Budowa założeń czy wytycznych regulacji wymaga pracy grupy roboczej, w skład której wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowej. Możliwe jest też inne zorganizowanie pracy. Przedstawiciel władz samorządowych wypracowuje propozycję programu i rozsyła ją do organizacji partnerskich, które w określonym czasie przesyłają uwagi, propozycje zmian i uzupełnień. Ta metoda zdaje egzamin jeżeli pierwsza propozycja była opracowana na wysokim poziomie merytorycznym. Jeżeli uczestnicy zespołu mają tylko mgliste pojęcie o sposobie rozwiązania danego problemu lub ich spojrzenia mogą znacząco się różnić, wówczas wskazanym jest najpierw odbycie spotkania, uzgodnienie zasadniczych postanowień projektu i wyznaczenie osoby, która pisze pierwszy draft propozycji. Dalszy proces uzgodnień może odbywać się już za pomocą poczty elektronicznej. Wskazanym jest jednak aby na zakończenie tego etapu odbyło się spotkanie partnerów, które potwierdziłoby ustalenia. Współpraca w zakresie stworzenia treści merytorycznej nowej regulacji najczęściej jest prowadzona wspólnie z komórkami

wykonawczymi władz samorządowych.

Wypracowanie projektu konkretnej uchwały obejmuje nie tylko wspólną pracę nad zawartością merytoryczną, ale także współpracę w zakresie opracowania formalnej treści uchwały. Tego typu postępowanie wymaga pewnej wiedzy prawniczej. W takiej sytuacji warto aby organizacja przedsiębiorców lub inna organizacja społeczna skonsultowała swoje uwagi lub opracowany projekt z własnym lub zaangażowanym do tego celu prawnikiem. Wypracowanie projektu uchwały wymaga współpracy w ramach komisji rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. Praca tego rodzaju może być również prowadzona w podkomisji specjalnie powołanej w tym celu. Wydaje się, że praca z organami stanowiącymi, chociaż daje efekt ostateczny w postaci uchwał władz samorządowych jest trudniejsza niż współpraca z komórkami wykonawczymi władz samorządowych. Wynika to z faktu, iż posiedzenia ciał kolegialnych odbywają się od czasu do czasu oraz istnieje konieczność uzgadniania terminów odpowiadających radnym - osobom czynnym zawodowo. Sytuacja ta nie ma miejsca przy współpracy z urzędnikami władz wykonawczych, ponieważ są oni dostępni w pełnym wymiarze czasu pracy. Praca z komisjami rady czy sejmiku rządzi się również często innymi regułami i bardzo często trwa dłużej niż współpraca z komórkami merytorycznymi władz wykonawczych.

Dopracowanie projektu uchwały polega na pracy na tekście projektu przygotowanym uprzednio przez wydziały merytoryczne władz samorządowych, ujętym w formie uchwały przez prawników. Język prawny powoduje, że poprawiając dokument trzeba koncentrować się zarówno na zawartości merytorycznej jak i prawnej. Utrudnia to pracę skoncentrowaną na przedmiocie uchwały. Możliwości dopracowania projektu uchwały wynikają zasadniczo z jakości tekstu pierwotnego, zwłaszcza stopnia jego otwartości na zmiany. Tekst otwarty daje możliwość zmian bez likwidacji całej konstrukcji merytorycznej. Tekst zamknięty, jest to tekst, w którym bardzo trudno jest dokonać zmian czy uzupełnień bez zmiany zasadniczej konstrukcji merytorycznej. Ten drugi charakter bardzo często mają projekty wysoce specjalistyczne. Dopracowanie projektu uchwały może być dokonane poprzez: wykreślenie zapisów, dodanie nowych zapisów, wprowadzenie zmian w istniejących zapisach, zmianę kolejności zapisów. Dopracowanie projektu uchwały władz samorządowych ma sens wtedy, gdy tekst pierwotny reprezentuje przynajmniej przyzwoity poziom. W przeciwnym przypadku może się okazać, że warto rozpocząć pisanie nowego projektu, zamiast poprawiać stary.

Opracowanie propozycji alternatywnej ma sens wtedy, gdy projekt oryginalny, opracowany przez dotychczasowy zespół jest uważany za dalece niezadowalający. Wówczas potrzebny jest konsensus dotyczący konieczności opracowania nowego alternatywnego projektu. Opracowując projekt alternatywny warto przestrzegać następujących zasad: odwoływać się w maksymalnym zakresie do tego co już zrobiono, adaptując niektóre istniejące, ale poprawne rozwiązania. Warto zaproponować rozwiązania alternatywne w zakresach, które istotnie coś zmieniają i pozwalają na lepsze rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Z punktu widzenia efektywności procesu tworzenia prawa samorządowego warto zachować jak najlepsze relacje ze wszystkimi autorami propozycji poprzedniej uchwały. Sprzyja temu włączanie ich do prac nad propozycją alternatywną, a także uwzględnienie istotnych elementów z poprzedniego dorobku.

Bezpośrednie uczestnictwo organizacji pozarządowej w procesie tworzenia projektów prawa samorządowego jest najlepszym, dopuszczalnym prawnie, sposobem uzyskania rzeczywistego wpływu partnerów społecznych na kształt rozwiązań. Istotnym zagadnieniem jest działanie w sposób jawny, kierując się interesem wspólnym i przy wykorzystaniu najlepszej wiedzy. Wówczas nowe propozycje prawne wolne są od partykularyzmów oraz wolne od podejrzeń o stronnictwo i lobbing. Najlepiej jest jeżeli współpraca jest oparta na umowie.

4.2. Procedury konsultacyjne

Procedury konsultacyjne polegają na przedstawieniu przez władze samorządowe propozycji rozwiązań do oceny i wypowiedzenia opinii przez partnerów społecznych. Opinie i oceny są fakultatywnymi czynnikami decyzyjnymi i mogą, ale nie muszą być uwzględnione. Opinie i oceny tym skuteczniej wpływają na kształt końcowego rozwiązania regulacyjnego, w im większym stopniu oparte są na rzeczowej wiedzy i fachowej ekspertyzie.

Problematyka konsultacji prawa gospodarczego na szczeblu centralnym i regionalnymi w krajach Unii Europejskiej została między innymi omówiona w opracowaniu Komisji UE na ten temat⁵². Problematyka ta została również omówiona w opracowaniu: *Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*⁵³. W tym miejscu warto jedynie przytoczyć wnioski z badań wśród 199 europejskich organizacji przedsiębiorców, w tym 13 z Polski.

Wnioski z badań konsultacji prawa gospodarczego:

1. Prowadzony w Polsce proces konsultacji nowej polityki i prawa wobec MSP dokonywany jest według ogólnych reguł stosowanych w większości krajów Europy. Istnieje prawny obowiązek konsultacji nowego prawa dotyczący Rady Ministrów, a praktyka parlamentarna przewiduje szeroką współpracę komisji sejmowych z organizacjami przedsiębiorców.
2. Porównanie polskiej praktyki w zakresie uczestnictwa organizacji przedsiębiorców w procesie kształtowania nowego prawa i polityki wobec MSP nie wykazało zasadniczych różnic z wynikami średnimi dla Europy. Dopiero porównanie z wybranymi krajami UE wskazało, że polska praktyka znacząco odstaje od wysokiej kultury tworzenia prawa wobec MSP w Wielkiej Brytanii. Jednak różnice pomiędzy Polską a Hiszpanią czy Niemcami nie były duże. Niekoniecznie były one na niekorzyść polskiej praktyki. Oznacza to, że Wielka Brytania posiada przewagę w zakresie uspołecznienia procesu tworzenia polityki dotyczącej MSP również nad Niemcami i Hiszpanią.
3. Wydaje się, że proces konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki jest ściśle uzależniony od jakości całego procesu tworzenia prawa. Jakość tego procesu wydaje się ciągle jeszcze niższa w Polsce, niż w porównywanych krajach. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w poddawaniu do konsultacji tylko niektórych projektów oraz niskiej częstotliwości konsultacji.
4. We wszystkich analizowanych krajach dominuje model konsultowania polityki wobec MSP poprzez organizacje przedsiębiorców. Jest to właściwy model, który zapobiega zagrożeniom korupcyjnym wynikającym z możliwości indywidualnego oddziaływania poszczególnych przedsiębiorców na kształt legislacji. Model ten wymaga w Polsce ustawowego wzmocnienia, tak aby konsultowanie prawa było możliwe tylko przez przedstawicielstwa przedsiębiorców (organizacje członkowskie), a zabronione przez indywidualnych przedsiębiorców, w sposób umożliwiający wywieranie indywidualnego nacisku na ustawodawcę. Nie powinno to ograniczać wykorzystywania nowych narzędzi jak na przykład prowadzenia konsultacji przez Internet.

⁵² *Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business*, (2005) European Commission 2005

⁵³ *Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*, praca zbiorowa, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007

5. Mnożenie kryteriów reprezentatywności organizacji przedsiębiorców dopuszczających do procesu konsultacji ogranicza dostępność dla organizacji mniejszych. Z drugiej strony każdy uczestnik procesu konsultacji powinien publicznie informować jaki krąg przedsiębiorców reprezentuje. Siła lobbingsowa nie powinna być zasadniczym kryterium reprezentatywności.
6. Najskuteczniejsze formy konsultacji nowego prawa obejmują spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, konsultowanie za pomocą procedur pisemnych, spotkania grup ekspertów oraz spotkania Komisji Trójstronnej. Ta ostatnia forma dominuje w Polsce, ale jak pokazują wyniki, odbywa się to kosztem spotkań z organizacjami przedsiębiorców. Wydaje się, że dialog społeczny nie powinien pełnić aż tak dużej roli w kształtowaniu polityki wobec MSP.
7. Istnieje cały szereg nowoczesnych form konsultacji (np. przez Internet), które mogłyby być szerzej wykorzystywane przez władze publiczne. Katalog tych form wraz z oceną ich efektywności wskazuje jednak, że tradycyjne formy konsultacji uważane są za bardziej efektywne w kształtowaniu polityki wobec MSP.
8. Polskie organizacje przedsiębiorców nie dysponują wystarczającą ilością czasu na ustosunkowanie się do propozycji legislacyjnych rządu. Wyniki w tym zakresie dla organizacji z Wielkiej Brytanii, Niemiec, i Hiszpanii są znacznie lepsze.
9. Polskie organizacje przedsiębiorców posiadają zbliżony do brytyjskich poziom samooceny kompetencji w zakresie przygotowania do konsultowania nowej polityki wobec MSP. Najwyższy poziom samooceny posiadają organizacje niemieckie. Krytycznym czynnikiem decydującym o problemach w przygotowaniu opinii prawnych jest w Polsce i Niemczech brak czasu. Polskie organizacje wskazują również na niedostateczną wiedzę ekspercką wewnątrz organizacji. Braki zasobów ludzkich obserwują również organizacje brytyjskie.
10. Proces konsultacji jest prowadzony w najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii. Wyniki Polski i Hiszpanii są nieco gorsze. W Niemczech konsultacje są prowadzone w późniejszych fazach cyklu legislacyjnego, co wzbudza krytycyzm organizacji przedsiębiorców.
11. Zgodnie z oceną organizacji przedsiębiorców, opracowane opinie legislacyjne częściowo lub w niewielkim stopniu znajdują swoje odzwierciedlenie w gotowej legislacji. Wynik Polski jest podobny do pozostałych krajów. Pomimo tego, ogólny poziom zadowolenia polskich organizacji przedsiębiorców z procesu konsultacji jest najniższy. Badanie nie daje odpowiedzi dotyczących przyczyn tego stanu rzeczy, ale w poważnym stopniu przyczyną może być obronny charakter polskich konsultacji (np. niedopuszczenie do podwyżki podatków, zablokowanie podwyżki ZUS itp.) Wydaje się, że główną przyczyną niezadowolenia polskich organizacji przedsiębiorców jest ciągle jeszcze mało korzystny klimat współpracy z władzami publicznymi.⁵⁴

Przytoczone wnioski dotyczą głównie konsultacji krajowej polityki wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw i jedynie w małym stopniu odnoszą się do praktyk funkcjonujących na szczeblach władz samorządowych. O ile na szczeblu krajowym w większości krajów UE, w tym i w Polsce, funkcjonuje satysfakcjonująca kultura konsultacji projektów aktów prawnych, to na szczeblach samorządowych jest to zagadnienie relatywnie

⁵⁴ *Praktyki...*, wyd. cyt. s. 46

słabo rozpoznane, chociaż w różnym stopniu stosowane. Sytuacja tego rodzaju wynika z całego zespołu przyczyn, z których najważniejszą był nieobligatoryjny charakter konsultacji projektów prawnych dotyczących przedsiębiorczości. Sytuacja ta zmieniła się wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej, która wymaga konsultacji rozwiązań rozwojowych ze środowiskami, których te rozwiązania mają dotyczyć. W efekcie obecnie praktycznie wprowadzono obligatoryjność konsultacji nowych projektów rozwojowych. Ważnymi elementami decydującymi o skuteczności procesu konsultacji na szczeblach samorządowych są:

1. Zrozumiałość propozycji regulacji,
2. Właściwy dobór organizacji do konsultacji (kwestia reprezentatywności i kompetencji),
3. Odpowiedni czas na konsultacje,
4. Dobór kanałów konsultacji,
5. Fachowe umiejętności i doświadczenie partnerów,
6. Skuteczność ściągania opinii od partnerów,
7. Jakość przedstawianych opinii,
8. Możliwość wykorzystania przedstawionych opinii do poprawy jakości projektu,
9. Informacja zwrotna do partnerów społecznych.

Uczestnictwo w procedurach konsultacyjnych może być skutecznie wykorzystane do monitorowania prawa lokalnego. Wynika z faktu, iż uczestnik konsultacji uzyskuje informacje na temat zgłaszanych propozycji regulacyjnych, posiada również pewną możliwość kontrolowania zmian kolejnych wersji propozycji a w rezultacie niezależnie od swojego zakresu zaangażowania jest poinformowany na temat istniejącego procesu prawodawczego.

Aby dana organizacja pozarządowa mogła być stałym partnerem konsultacji na szczeblu samorządowym potrzebne jest wykazanie jej użyteczności dla władz samorządowych, w tym w szczególności posiadanie kompetencji i znajomości problematyki podlegającej regulacjom. Posiadanie kompetencji i znajomość problematyki wynika w poważnym stopniu z zakresu aktywności danej organizacji pozarządowej w środowisku, w tym w szczególności z zakresu współdziałania z członkami organizacji, zakresem oferowanych usług, możliwością mobilizacji członków do wypowiedzenia oddolnych opinii. Ważnym czynnikiem decydującym o współdziałaniu organizacji pozarządowej z samorządem w ramach procesu konsultacji jest dostępność czasowa członków jej kierownictwa, terminowość opracowywania opinii i ekspertyz oraz jakość tych ekspertyz.

Jeżeli dana organizacja jest w stanie zapewnić albo pogłębione konsultacje, sięgające członków organizacji czy też jej beneficjentów, albo poziom jej wiedzy zapewnia wysoką jakość ekspertyz, to taka organizacja jest atrakcyjnym partnerem dla władz samorządowych w zakresie konsultacji nowego prawa gospodarczego.

4.3. Śledzenie agendy i planów legislacyjnych władz samorządowych

Z reguły władze samorządowe działają według pewnego programu działania. Na szczeblach samorządowych funkcjonują Biura Rady Gminy lub Powiatu czy też Biuro Sejmiku, które zapewniają organizacyjne wsparcie dla procesu tworzenia prawa samorządowego. Z reguły program posiedzenia jest albo proponowany przez przewodniczącego rady lub też przyjmowany przez prezydium i proponowany do przyjęcia radzie lub sejmikowi. W efekcie tematyka posiedzeń jest znana na kilka a często nawet na kilkanaście dni przed posiedzeniem. Proponowany program posiedzenia ciała stanowiącego jest jawny. Czasami jest nawet publikowany na stronach internetowych gmin w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednak nawet jeżeli tak się nie dzieje zawsze partner społeczny może poprosić biuro rady czy sejmiku o przesłanie programu na kolejne posiedzenie plenarne. Biuro rady gminy, powiatu czy sejmiku wojewódzkiego powinno bez problemu dostarczyć

proponowany program posiedzenia. Informacji o planowanym zakresie prac nad prawodawstwem samorządowym można również zasięgnąć u przewodniczącego rady czy sejmiku.

Jeżeli w danej jednostce samorządowej funkcjonuje roczny plan działalności legislacyjnej wówczas sytuacja wydaje się łatwiejsza. Sytuacja tego rodzaju jest jednak rzadkością. Pewnym ułatwieniem w zakresie śledzenia agendy i planów legislacyjnych władz samorządowych jest pewna regularność podejmowania stałych tematów. Można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć na której radzie (posiedzeniu) będą podejmowane decyzje w zakresie np. stawek podatków lokalnych czy innych zagadnień regulowanych w cyklu rocznym. Nie da się jednak ukryć, że skuteczne interweniowanie wymaga stałego kontaktu z radnymi i biurem rady czy sejmiku.

4.4. Przegląd protokółów z posiedzeń

Bardzo dużej wiedzy na temat procesu stanowienia prawa samorządowego dostarczają protokoły z posiedzeń rady czy sejmiku. Często są one zamieszczane w BIP-ie w Internecie. Można w ogóle zalecić organizacji pozarządowej zainteresowanej monitorowaniem prawa lokalnego rozpoczęcie tego procesu od zapoznawania się z przedstawionymi do publicznej wiadomości protokołami z posiedzeń organów samorządowych. Chociaż z reguły pisane suchym językiem i stwierdzające zasadniczo główne fakty, protokoły są bardzo dobrym źródłem wiedzy o formach funkcjonowania organów stanowiących, sposobach zgłaszania wniosków i zmian oraz o uzyskanych rezultatach.

4.5. Obserwacja postępowań podczas otwartych posiedzeń rad i organów stanowiących gminy lub innego szczebla samorządu

Niezwykle skutecznym sposobem monitoringu zmian w prawie lokalnym jest obserwacja posiedzeń rad gminy czy powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego. Z reguły posiedzenia rad władz samorządowych są otwarte dla publiczności, jednak czasami warto wcześniej uzgodnić z Biurem Rady lub Sejmiku swoje uczestnictwo, zwłaszcza wtedy gdy dane posiedzenie może wzbudzać bardzo duże zainteresowanie i mogą być problemy z wolnymi miejscami. Z reguły sytuacja jest odwrotna, czyli udział publiczności w śledzeniu obrad rady czy sejmiku jest bardzo nikły. Wydaje się, że nie jest celowym obserwowanie wszystkich posiedzeń rady, najlepiej jeżeli partner społeczny obserwuje te posiedzenia, które mają istotne znaczenie dla jego działalności. Chociaż każde posiedzenie rady czy sejmiku jest protokołowane, a biuro rady nie powinno czynić żadnych ograniczeń w udostępnieniu protokołu, to bezpośredni udział pozwala na lepsze zaobserwowanie zasadniczych technik działania legislacyjnego promotorów i oponentów danych rozwiązań. Po drugie, można łatwiej wyczuć jaki jest klimat dla poszczególnych inicjatyw rozwojowych. Czynniki te mają duże znaczenie, jeżeli dany partner społeczny zamierza współpracować z radnymi lub ich ugrupowaniami.

4.6. Obserwacja przesłuchań publicznych

Przesłuchanie publiczne (*public hearing*) jest specyficznym rozwiązaniem, w ramach którego uczestnicy posiedzenia, mają możliwość zadania pytań sprawozdawcy projektu uchwały, osobom zaangażowanym w opracowywanie projektu i innym osobom, które miały wpływ na nadanie odpowiedniego kształtu proponowanemu rozwiązaniu legislacyjnemu, w zakresie przedmiotu zgłoszonego projektu. Prawo do zadawania pytań posiada z reguły przewodniczący i członkowie komisji, która ogłosiła przesłuchanie publiczne w zakresie danego projektu. Czasami prawo takie jest również dane tak zwanej publiczności lub też podczas posiedzenia zadawane są przez przewodniczącego również wcześniej zgłoszone

pytania przez partnerów społecznych. Formuły zadawania pytań mogą być zmienne, jednak regułą jest, że wcześniej zgłoszone pytania powinny być zadane osobom zaangażowanym w prace nad uchwałą. Z reguły również podczas przesłuchań publicznych partnerzy społeczni, czy też strony zainteresowane mogą przedstawić swoje stanowiska w zakresie omawianej uchwały. Przesłuchanie publiczne różni się od tak zwanego „wysłuchania publicznego”, stosowanego od pewnego czasu w Sejmie RP, tym, że podczas wysłuchania publicznego organizacje społeczne mogą tylko przedstawiać swoje stanowiska, wyeliminowany został zatem element przepytывania osób odpowiedzialnych za przygotowanie uchwały.

Uczestnictwo w przesłuchaniu publicznym jest bardzo dobrą sposobnością uzyskania wglądu w stanowiska wszystkich ważniejszych stron zaangażowanych w proces tworzenia prawa samorządowego. Z tego względu jest rekomendowane jako skuteczne narzędzie monitoringu prawa lokalnego.

4.7. Spotkania z grupami decyzyjnymi i grupami wpływu

Grupy decyzyjne i grupy wpływu to najczęściej komisje rady czy sejmiku oraz samorządowe ugrupowania polityczne. Czasami na terenie działania danego samorządu mogą istnieć inne grupy wpływu, np. stowarzyszenia kulturalne czy oświatowe, które łączą obywateli o wspólnej tożsamości etnicznej czy zainteresowaniach kulturalnych (np. na Opolszczyźnie czy Kaszubach). Spotkania z formalnymi samorządowymi grupami decyzyjnymi mogą mieć najczęściej postać wspólnych posiedzeń komisji i organizacji pozarządowych, czy też posiedzeń komisji poszerzonych o partnerów społecznych. Z reguły podczas takich spotkań wszystkie strony mogą zaprezentować stanowiska w zakresie analizowanego przedmiotu legislacji samorządowej, a także wymienić poglądy na różne kwestie szczegółowe. O ile spotkania partnerów społecznych z samorządowymi grupami decyzyjnymi nie mogą wzbudzać żadnych wątpliwości, to spotkania z grupami wpływu powinny być organizowane z dużą ostrożnością. Organizacje pozarządowe zainteresowane monitoringiem samorządowego procesu legislacyjnego powinny starannie dobierać sobie partnerów, tak aby nie blokować sobie możliwości kontaktów z innymi grupami wpływu. W zasadzie prorozwojowe organizacje pozarządowe powinny dobrze współpracować z partnerami z każdej opcji politycznej. Poszanowanie dla różnych poglądów czy idei politycznych powinno ułatwiać współpracę i to niezależnie od zapatrywań danego ugrupowania politycznego na szczegółowe rozwiązanie danego problemu. Wydaje się, że organizacje pozarządowe mogą uzyskać przychylność zarówno ugrupowań będących u władzy i dysponujących budżetem jak i u opozycji. Uzyskanie poparcia dla projektu czy przedsięwzięcia ze strony ugrupowań rządzących pozwala dany projekt zrealizować, a dodatkowego poparcia opozycji – zrealizować projekt w bardzo dobrej atmosferze. Dobra atmosfera realizacji przedsięwzięć rozwojowych jest z kolei korzystnym prognozą na przyszłość.

4.8. Analiza budżetów i dostępnych publicznie dokumentów finansowych

Analiza zrealizowanych budżetów i dostępnych publicznie dokumentów finansowych (plany finansowe, plany rzeczowo-finansowe, analizy wykonania planów, oceny efektywności i inne) pozwala na poznanie szczegółowych kierunków wydatkowania funduszy publicznych w przeszłości. Informacja ta jest bardzo ważna dla organizacji pozarządowych ponieważ budżety charakteryzują się pewną bezwładnością wydatków. Jest między innymi charakterystycznym, że jeżeli w danym roku na określony kierunek wydatkowania przeznaczono określoną ilość środków, to z reguły w kolejnym roku ilość ta będzie w określonej proporcji lub relacji do wyników wydatkowania z roku ubiegłego. Władzy wykonawczej jest znacznie łatwiej przekonać radę czy sejmik, że wydatki realizowane są w pewien stały uporządkowany sposób a nie podlegają one radykalnym zmianom. Posiadanie

wiedzy z zakresu kierunków wydatkowania funduszy w przeszłości, pozwala organizacji pozarządowej tak określić potrzeby finansowe programu, aby mieściły się one w rozsądnych, możliwych do przyjęcia, granicach.

Innym zagadnieniem jest uczestnictwo w samej procedurze planowania finansowego na szczeblu samorządowym. Dane do budżetu na temat przyszłych wydatków z reguły tworzą komórki organizacyjne odpowiedzialne za dokonywanie określonych rodzajów wydatków.

Propozycje wydatków podlegają różnego rodzaju ograniczeniom lub muszą być składane stosownie do wcześniej wypracowanych wytycznych w sprawie formowania budżetu. Organizacje pozarządowe mogą współpracować z komórkami dokonującymi określonych wydatków, przekonując je aby w ramach propozycji budżetowych umieścić zadania związane z rozwojem społecznym i gospodarczym. Jeżeli dane zadania przejdą przez całą procedurę uchwalania budżetu, to samo ich umieszczenie w budżecie nie przesądza jednak czy będą one realizowane przy udziale danej organizacji pozarządowej. Sytuacja ta wynika z konieczności uwzględnienia uczciwego dostępu wszystkich oferentów do ewentualnego zamówienia publicznego.

Analiza budżetów i powszechnie dostępnych materiałów budżetowych jest bardzo ważnym narzędziem monitorowania finansowania zadań władz samorządowych.

4.9. Przeprowadzenie wywiadu z osobami zaangażowanymi w proces tworzenia prawa lokalnego

Narzędzie tego typu może być wykorzystane w szczególności wtedy, gdy dana organizacja pozarządowa bada w jakim zakresie proponowane przez nią projekty lub zadania mogłyby być włączone w zakres zadań władz samorządowych. Z reguły nie jest problemem przeprowadzenie rozmowy z przedstawicielem komisji rady czy sejmiku a także z przedstawicielem komórki merytorycznej władzy wykonawczej (np. dyrektorem czy naczelnikiem wydziału). Jednak, jeżeli organizacja zamierza zrealizować cele wykraczające poza proste rozpoznanie informacyjne to z reguły musi formułować swoje propozycje w kategoriach dołączenia nowych wartości dodanych do usług publicznych oferowanych przez władze samorządowe społeczeństwu. Jeżeli propozycje organizacji pozarządowej są w stanie znacząco podnieść wartość dostarczaną przez władze samorządowe, w tym w szczególności wpłynąć na podniesienie oceny jakości tego typu usług, to mogą liczyć na efekt zwrotny wykraczający tylko poza wymianę informacji.

4.10. Monitoring poprzez usługi eksperckie

Jeżeli dana organizacja pozarządowa jest w stanie wypracować wysoki poziom kompetencji w zakresie działalności rozwojowej to automatycznie staje się bardzo atrakcyjnym partnerem do realizacji różnego rodzaju usług eksperckich. Bardzo często władze samorządowe potrzebują opracowań dotyczących projektów rozwojowych, ocen dostarczonych materiałów przez inne organizacje, ekspertyz istniejących rozwiązań lub też innych opracowań eksperckich. Organizacja pozarządowa, otrzymując tego typu zlecenia nie tylko poznaje szczegółowe intencje władz samorządowych, ale także może zgłębić interesującą problematykę, uzyskując przy tym wynagrodzenie. Warto podkreślić jednak, że monitorowanie poprzez usługi eksperckie musi wiązać się z wysokim poziomem kompetencji.

4.11. Monitoring elektroniczny

Monitoring elektroniczny polega najczęściej na wykorzystaniu Internetu w zakresie przeglądu inicjatyw ustawodawczych władz samorządowych. W 21-szym wieku zakres

publikacji różnego rodzaju materiałów w Internecie bardzo szybko rośnie i samo wykorzystanie tego narzędzia do rozpoznawania inicjatyw ustawodawczy, zgłoszonych propozycji, toku prac nad projektami, uwagami do projektów, protokółami (co omówiono wcześniej) i wreszcie treści uchwał – stanowi ważne narzędzie rozpoznawcze. Z drugiej strony można również wykorzystywać kanały elektroniczne do rozpoznawania potrzeb potencjalnych beneficjentów programów rozwojowych, do konsultowania gotowych projektów lub też badania siły oddziaływania już działających rozwiązań ustawodawstwa samorządowego. Wykorzystanie tego typu kanałów: Internetu i poczty elektronicznej znacząco obniża koszty monitoringu oraz polepsza jego efekty. Oczywiście nie jest wskazanym opieranie się tylko na tego typu monitoringu, ponieważ szereg inicjatyw można poznać tylko w wyniku kontaktu osobistego.

4.12. Monitoring poprzez wywiady z beneficjentami prawa

Jest to najbardziej typowy rodzaj monitoringu zmierzający do zebrania informacji na temat już działającego prawa samorządowego. Wywiady z beneficjentami prawa (lub jednostkami objętymi działaniem prawa) mogą prowadzić do rozpoznania potrzeb beneficjentów. Ponadto można również badać potencjalne zagrożenia i możliwości rozwojowe, jakie nowe prawo mogłoby stwarzać dla beneficjentów. Wywiady z beneficjentami prawa mogą również sprzyjać przeprowadzeniu oceny skutków nowej regulacji. Działania tego typu wymagają dobrego i częstego kontaktu z przedsiębiorcami lub grupami objętymi wsparciem (np. bezrobotnymi), ale tego typu kontakty leżą w specyfice działania organizacji pozarządowych. Odmianą wywiadów jest ankietyzacja, czyli postępowanie pisemne mające na celu poznanie oceny czy opinii potencjalnych beneficjentów prawa.

5. Procedury planowania i wdrażania monitoringu prawa samorządowego (Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szcześniak)

Procedura planowania i wdrażania monitoringu prawa samorządowego powinna rozpocząć się od poznania priorytetów członków izby i ewentualnie priorytetów całego środowiska przedsiębiorców. W oparciu o ustalone priorytety powinien zostać zbudowany plan pracy organizacji, obejmujący zagadnienia wpływania na proces uchwalania uchwał przy pomocy narzędzi przedstawionych powyżej - w rozdziale 4. Następnie powinny być ustalone procedury określania dostępnych źródeł informacji o kompetencjach władz samorządowych i tworzeniu prawa miejscowego, a także sposoby pozyskiwania informacji o tworzeniu prawa, tak aby można było realizować program wpływania na lokalną politykę gospodarczą w zakresie wskazanym przez przedsiębiorców.

W kolejnych etapach planowania i monitoringu prawa należy ustalić elementy procesu decyzyjnego w zakresie tworzenia prawa miejscowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni, a także metodykę wyznaczania osób i gremiów wywierających wpływ na podejmowanie decyzji z zakresu tworzenia prawa. Trzeba również zidentyfikować schematy decyzyjne w samorządowym procesie prawodawczym. Poznanie procesu decyzyjnego jest niezbędne do skutecznego wpływania na proces stanowienia prawa, pozwalając na uchwycenie najlepszych momentów interwencji, a także zwracanie się do osób mogących podjąć decyzje, niezbędne do realizacji naszego programu.

W dalszych częściach rozdziału omówione zostaną sposoby oceny ważności gromadzonych informacji, tak aby maksymalnie ograniczyć szum informacyjny, a także przedstawione zostaną schematy interwencji partnerów społecznych w procesy tworzenia prawa. Omówione zostaną zarówno zasady interwencji aktywnej, kiedy izba proponuje własne rozwiązania prawne, jak i pasywnej, kiedy przedstawiane są oceny inicjatyw podejmowanych przez władze samorządowe.

Ostatnie części niniejszego rozdziału poświęcone są omówieniu kanałów dotarcia z przekazem do adresatów naszych opinii i stanowisk, a także omówieniu ewaluacji naszych działań, tak aby, ograniczyć prace, które nie przynoszą efektu i w sposób dynamiczny korygować nasz program wpływania na politykę gospodarczą władz samorządowych.

5.1. Określenie priorytetów monitoringu procesów tworzenia prawa lokalnego z punktu widzenia potrzeb reprezentowanych środowisk

Monitorowanie decyzji samorządów i późniejsze wpływanie na lokalną i regionalną politykę gospodarczą powinno być poprzedzone ustaleniem zagadnień najważniejszych dla członków izby gospodarczej. Zawsze należy pamiętać o konieczności reprezentowania członków a nie reprezentowania interesów kierownictwa, nawet jeżeli kierownictwo organizacji jest przekonane, iż doskonale wie jakie są priorytety członków. Wstępem do wszelkich działań z zakresu rzecznictwa interesów jest ustalenie, jakie zagadnienia są dla przedsiębiorców najważniejsze, a które mogą być rozwiązywane w dalszej kolejności. Celem tej części opracowania jest zaprezentowanie praktycznych sposobów, jak można poznać preferencje przedsiębiorców – członków izby i następnie w jaki sposób określić priorytety dla prowadzonego monitoringu i wpływania na decyzje władz lokalnych i regionalnych.

Poznanie preferencji członków organizacji

Najczęściej stosowanym sposobem uzyskania informacji o preferencjach w zakresie rzecznictwa interesów jest badanie ankietowe. Dopuszczalne są także inne metody poznania preferencji członków, a także innych przedsiębiorców w regionie, takie jak różne formy kontaktu osobistego, np. wywiady, rozmowy. Jednak badanie ankietowe jest stosunkowo tanie, daje przegląd preferencji reprezentatywnej grupy i jest łatwe do przeprowadzenia. Jeżeli zamierzamy wpływać na politykę lokalną, najbardziej praktycznym sposobem rozpoczęcia tych działań jest przeprowadzenie ankiety. W oparciu o przedstawioną w rozdziale 2, charakterystykę elementów tworzenia prawa lokalnego, istotnych z punktu widzenia przedsiębiorców należy przygotować możliwie pełne zestawienie zagadnień, zależnych od danego szczebla władz samorządowych, które mogą być istotne dla członków. Lista problemów powinna być przedstawiona w formie tabelarycznej, a członkowie powinni być poproszeni o ocenę problemów w skali np. od -5 (najmniej ważny) do 5 (najbardziej istotny). Członkowi powinni mieć również możliwość dopisania ewentualnych, dodatkowych problemów, na które należy zwrócić uwagę w trakcie monitoringu i ustalić ich wagę w przedstawionej skali. Ankieta może być przesłana do członków w formie elektronicznej, z wskazaniem daty zwrotu.

Alternatywnym rozwiązaniem może być przygotowanie listy problemów i skierowanie ich do członków, z prośbą o wymienienie trzech najbardziej istotnych. Również i w tym przypadku członkowie powinni mieć możliwość zgłaszania dodatkowych zagadnień. Wyniki ankiety, po opracowaniu, pozwolą na ustalenie hierarchii problemów. Pełne wyniki powinny być przedstawione członkom. Badanie powinno być przeprowadzone przynajmniej raz do roku, zarówno dla zagadnień, będących w gestii władz centralnych, jak i władz lokalnych. W oparciu o wyniki badania preferencji przedsiębiorców powinien powstać ranking zagadnień w zakresie lokalnej i regionalnej polityki gospodarczej, które powinny być monitorowane przez izbę.

Badanie ankietowe, zwłaszcza badanie przeprowadzone drogą elektroniczną jest wygodną i stosunkowo taną formą badania preferencji. Poza nią można badać priorytety członków podczas spotkań z członkami izby jak również poprosić o opinię na temat wagi poszczególnych zagadnień komitety lub inne zespoły robocze działające w ramach organizacji. Ustalone, przy pomocy jednej z wymienionych metod, powinny być podstawą rocznego planu pracy w zakresie wpływania na politykę regionalną i lokalną. Wskazane jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za badanie preferencji członków w zakresie polityki samorządowej.

Opracowanie programu pracy w zakresie wpływania na politykę samorządową

W oparciu o badanie preferencji członków/przedsiębiorców powinniśmy określić główny cel wpływania na legislację, czyli ustalić, co chcemy osiągnąć, np. jaką część uchwały rady gminy chcemy zmienić albo jaki program wspierania przedsiębiorczości albo program ulg w podatkach lokalnych chcemy wprowadzić. Celem interwencji legislacyjnej może być także całkowite uchylene wybranej uchwały lub wprowadzenie całkowicie nowego aktu prawa miejscowego.

Po ustaleniu celu działania konieczne jest określenie celów pośrednich i przyporządkowanych im działań. Celem pośrednim może być np. debata na temat danego uregulowania, np. na temat stawek podatku od nieruchomości. Przyporządkowane im działania to spotkanie z radnymi czy burmistrzem, napisanie petycji, napisanie informacji prasowej ze stanowiskiem izby czy też wysłanie listów do miejscowych polityków.

W planie pracy powinny być pominięte problemy, wskazane przez przedsiębiorców jako mniej ważne. Powinniśmy przede wszystkim, skupić się na zagadnieniach, wskazanych jako kluczowe. Przy doborze problemów do rozwiązania, w ramach programu pracy w

zakresie legislacji samorządowej należy również kierować się oceną szans na osiągnięcie zakładanego celu. Może się zdarzyć, że problem wskazany jako istotny będzie miał niewielkie szanse na realizację ze względu na układ sił w Radzie czy koszty wprowadzenia danej uchwały, przekraczające możliwości budżetowe samorządu. Rozwiązanie takiego problemu lepiej przełożyć i przeznaczyć środki na działania, gdzie zwycięstwo jest bardziej prawdopodobne.

Program działań w zakresie monitoringu prawa lokalnego powinien mieć również przyporządkowane środki finansowe (budżet), a także środki materialne. Konieczne jest również wydelegowanie części zespołu izby do realizacji zadań związanych z monitoringiem. Zespół powinien być umiejscowiony w pionie polityki gospodarczej, a w jego skład powinni wchodzić przedstawiciele komitetów, właściwych ze względu na tematykę działań.

Biorąc pod uwagę decentralizację środków z UE w perspektywie finansowej 2007-2013, sprawa wpływania na politykę, także w wymiarze lokalnym i regionalnym staje się niezwykle istotna. Brak działań w tym zakresie zaowocował m.in. niskimi środkami na rozwój przedsiębiorczości w Regionalnych Programach Operacyjnych.

5.2. Określenie dostępnych źródeł informacji o wykonywaniu kompetencji władz samorządowych i tworzeniu prawa lokalnego i regionalnego

Kolejnym krokiem powinno być określenie źródeł, z których można uzyskać informacje na temat zagadnień priorytetowych dla przedsiębiorców i sporządzenie katalogu tych źródeł. Podstawowym źródłem informacji o funkcjonowaniu władz samorządowych jest Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku, każda informacja o sprawach publicznych podlega udostępnieniu, za wyjątkiem informacji niejawnych. Z myślą o zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji publicznej powstał BIP. Na stronie głównej BIP (www.bip.gov.pl) wyodrębniony jest dział samorządów, w podziale na gminy, powiaty i województwa. W ramach poszczególnych jednostek samorządowych podawane są informacje dotyczące danej jednostki. W części dotyczącej województw znajdują się linki do Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych województw. Można w nich znaleźć informacje o terminach posiedzeń Rady jak i terminach posiedzeń poszczególnych komisji. BIP zawiera także informacje o porządku obrad, kalendarium oraz protokoły z odbytych posiedzeń. Znalezienie odpowiednich zagadnień ułatwia wyszukiwarka. Izba, przygotowując plan pracy w zakresie wpływania na politykę samorządów, powinna umieścić w katalogu linki do informacji zawartych w BIP, odnoszących się do zagadnień, wskazanych przez przedsiębiorców jako priorytetowe.

Przy pomocy BIP można dotrzeć do wszystkich udostępnionych informacji, dotyczących problemów, będących obiektem monitorowania izby. Należy jednak pamiętać, że informacje dotyczące programów działań, strategii, planowanych inwestycji wybiegają w przyszłość, co umożliwia podjęcie interwencji w odpowiednim momencie. Trudniej jest jednak w oparciu o BIP wpływać na lokalne prawo, gdyż np. programy posiedzeń Rady czy poszczególnych komisji podawane są z niewielkim wyprzedzeniem. Dlatego informacje zawarte w BIP powinny być uzupełniane innymi źródłami.

W przypadku samorządów, łatwym do wykorzystania źródłem informacji są oficjalne strony internetowe poszczególnych jednostek. Pomimo, że jakość stron jest zróżnicowana, w większości przypadków można znaleźć na nich podstawowe informacje o gminie, powiecie czy województwie, takie jak np. strategie rozwoju, zamierzenia inwestycyjne, realizowane programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami przedsiębiorców. Władze lokalne w coraz większym zakresie korzystają z tego medium

kontaktów z mieszkańcami, dostarczając informacji dotyczących realizowanych programów dla przedsiębiorców, programów kulturalnych, działań w zakresie ochrony zdrowia i poprawy jakości życia mieszkańców. Na stronach dostępne są też często informacje na temat planu pracy rady, prawa miejscowego, działań promocyjnych. Dobrym rozwiązaniem jest więc przegląd stron internetowych i ustalenie, jakie problemy mogą być monitorowane za pomocą wspomnianych stron, a następnie podporządkowanie zagadnieniom wskazanym przez przedsiębiorców linków do właściwych stron www.

Źródłem informacji mogą być również dokumenty o charakterze strategicznym, takie jak strategia rozwoju, programy inwestycyjne, programy wspierania przedsiębiorczości, programy tworzenia planów miejscowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi i inne podobne dokumenty. Monitorowanie tego typu dokumentów pozwala na określenie, w jakim kierunku rozwija się gmina, powiat czy województwo i przygotowanie ewentualnych propozycji zmian, służących interesom przedsiębiorców. W przypadku dokumentów strategicznych i programów wieloletnich ważne jest ustalenie obecnej fazy realizacji i ewentualnych planów wprowadzenia zmian do przyjętej strategii lub programu. Z tego typu dokumentów izba powinna skopiować fragmenty odnoszące się do zagadnień wskazanych przez przedsiębiorców.

Źródłem informacji mogą być też programy pracy Rady, projekty aktów prawa miejscowego i sprawozdania z sesji Rady. Monitorowania wymagają także uchwalone akty prawne, zwłaszcza uchwała budżetowa, plany miejscowe i uchwały dotyczące podatków lokalnych. Źródłem informacji mogą być również, wydawane przez niektóre samorządy, biuletyny informacyjne. Wskazane jest również sięganie do projektów przedkładanych do finansowania ze środków zewnętrznych i realizowanych programów operacyjnych (Urzędy Marszałkowskie). Zidentyfikowane priorytety powinny mieć wskazane źródła informacji, pozwalające na śledzenie problemu i przygotowanie wystąpień do władz publicznych z postulatami przedsiębiorców.

Przegląd źródeł powinien zaowocować przygotowaniem:

1. Zestawienia informacji, dostępnych w chwili przygotowania programu wpływania na politykę samorządową. Tego typu źródła umożliwią analizę stanu wyjściowego i opracowanie postulatów zmian. Zestawienie to powinno być przygotowane w okresie opracowywania koncepcji programu monitoringu.
2. Zestawienia źródeł, na podstawie których będzie można obserwować dynamikę zmian w zakresie danego problemu. Zestawienia te powinny być sporządzane systematycznie, w miarę pojawiania się nowych dokumentów.

Za przygotowanie analizy stanu wyjściowego powinien być odpowiedzialny ekspert w danej dziedzinie lub członek komitetu, mający odpowiednie przygotowanie merytoryczne. Wskazana osoba powinna być wyposażona w dostęp do skatalogowanych źródeł informacji.

5.3. Pozyskiwanie informacji o procesie tworzenia prawa

Podstawowym źródłem informacji o obowiązującym prawie są Dzienniki Urzędowe poszczególnych województw, publikowane przez Urzędy Wojewódzkie, udostępniane również za pośrednictwem BIP, a także dostępne bezpłatnie w samorządach. Dzienniki zawierają zarówno uchwały sejmiku wojewódzkiego, a także rad powiatów, gmin, jak i zarządzenia organów wykonawczych. Zbiory archiwalnych Dzienników dostępne są m.in. w siedzibach urzędów wojewódzkich i w siedzibach gmin i powiatów. Nowe egzemplarze mogą być prenumerowane. Egzemplarze z ostatnich lat są udostępniane za pośrednictwem Internetu. Dzienniki publikują uchwalone akty prawa, tak więc są bardzo pomocne w określaniu aktualnego stanu prawnego. Uchwały Rady i zarządzenia władz wykonawczych są

również publikowane w BIP poszczególnych gmin i powiatów. W dziennikach urzędowych poszczególnych województw ogłaszane są:

- akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej,
- akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy,
- statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów,
- akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej,
- wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy,
- porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej,
- uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,
- obwieszczenia o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- statut urzędu wojewódzkiego,
- inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Dziennik Urzędowy umożliwia analizę stanu prawnego zastanego. Korzystając z Dziennika, możemy ocenić jakie elementy prawa miejscowego izba chciałaby ewentualnie zmienić. Przygotowując zmiany powinniśmy precyzyjnie znać stan obecny, tak żeby odnosić propozycje zmian do konkretnych zapisów uchwał. Izba powinna pozyskać kopie aktów prawnych, istotne dla problemów wskazanych przez przedsiębiorców. Można to zrobić za pośrednictwem wydruków z egzemplarzy Dziennika Urzędowego, dostępnych w internecie, za pośrednictwem kopii egzemplarzy dostępnych w jednostkach samorządu lub w Urzędzie Wojewódzkim, lub za pośrednictwem zakupu odpowiednich egzemplarzy.

Monitorowanie procesu tworzenia prawa wymaga nie tylko informacji o obowiązujących aktach prawnych, ale przede wszystkim informacji o projektach aktów prawnych. Dotarcie do projektów uchwał bywa bardziej skomplikowane. Tylko część jednostek samorządowych publikuje programy pracy Rady czy poszczególnych komisji. Również tylko część samorządów udostępnia na stronach internetowych informacje o projektach uchwał. Kolejne poprzestają np. na informacji, w którym miejscu udostępniane są projekty. Pozyskanie informacji o projektach wymaga bezpośredniego kontaktu z jednostką samorządową i uzyskania dostępu do projektów uchwał poprzez zagwarantowanie izbie miejsca na liście mailingowej.

Izba, będąc jednym z partnerów w procesie stanowienia prawa, powinna reprezentować interesy gospodarcze regionu, gminy czy powiatu. Władze publiczne, w trosce o zapewnienie jakości prawa lokalnego i zapewnienie jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, powinny uwzględniać punkt widzenia reprezentantów przedsiębiorców w procesie stanowienia prawa. W praktyce jednak uzyskanie zainteresowania władz publicznych opiniami przedsiębiorców wymaga udokumentowania, że opinie te są wyważone, rzetelne i oparte na badaniu preferencji członków. Dlatego uzyskanie stałego dostępu do informacji o projektach uchwał wymaga starannego programu działań, obejmującego takie przedsięwzięcia jak:

1. Opracowanie i wskazanie zakresu kompetencji izby w zakresie lokalnej/regionalnej polityki gospodarczej (eksperti, dotychczasowe doświadczenia),

2. Nawiązanie kontaktów z przedstawicielami komórek samorządowych, odpowiedzialnych za politykę gospodarczą (np. przewodniczący komisji, dyrektorzy biur),
3. Dysponowanie, wspomnianym na początku, programem pracy zmiany polityki gospodarczej władz samorządowych, w zakresie problemów wskazanych przez przedsiębiorców i przekazanie go jednostce samorządu terytorialnego. Program może dotyczyć samorządów różnych szczebli; w tym przypadku powinien być przekazany do wszystkich właściwych szczebli władz samorządowych. Program działania służy budowie wizerunku izby i ułatwia pozyskiwanie informacji, niezbędnych do przygotowania kolejnych wersji programu,
4. Zadeklarowanie udziału w spotkaniach z partnerami społecznymi, prowadzonymi przez samorząd. Zadeklarowanie udziału w wypracowywaniu programów i strategii.

Wymienione działania powinny zmierzać do przedstawienia izby, jako ważnego partnera w tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarki i inwestowania. Ich rezultatem powinna być silna pozycja izby, umożliwiająca m.in. systematyczny dostęp do projektów aktów prawnych.

Doświadczenia Instytutu związane z realizacją programu „Gmina Fair Play” pokazują, że wiele samorządów jest zainteresowanych opiniami przedsiębiorców. Wiele z nich tworzy Rady gospodarcze i inne formy wspólnych zespołów, umożliwiających wymianę poglądów. Przedstawiciele izby powinni znaleźć się w takim zespole, o ile funkcjonuje na terenie danej jednostki administracyjnej. Spotkania zespołu mogą służyć m.in. do pozyskiwania wiedzy o harmonogramie prac legislacyjnych i programach posiedzeń Rady. Warto więc brać w nich udział zapewniając sobie dobry dostęp formułowania założeń dla polityki gospodarczej danej jednostki samorządowej.

Z punktu widzenia izby ważne jest umieszczenie problemów wskazanych przez przedsiębiorców, wymagających zmian prawa miejscowego, w harmonogramie prac Rady/Sejmiku, czy też w harmonogramie prac właściwych komisji. Harmonogramy takie tworzone są najczęściej w końcu roku. W tym czasie można podjąć próby umieszczenia w planie pracy Rady lub planie poszczególnych komisji zagadnień interesujących dla izby. Jak zaznaczyliśmy, informacje o programach pracy Rady można uzyskać z BIP tylko dla części samorządów. Informacje te często są bardzo lakoniczne. Dlatego pozyskiwaniu informacji z BIP powinno towarzyszyć pozyskiwanie informacji od władz gminy, co wymaga zbudowania kontaktów osobistych. Wprowadzenie do programu pracy rady/sejmiku zagadnień wskazanych przez izbę jest bardzo trudne, bez wcześniejszego zbudowania dobrej reputacji ważnego partnera społecznego.

5.4 Ustalenie elementów procesu decyzyjnego, w zakresie tworzenia prawa samorządowego, na które mogą mieć wpływ partnerzy społeczni

Charakterystyka elementów tworzenia prawa lokalnego, na które mogą wpływać przedsiębiorcy została szczegółowo przedstawiona w 2 rozdziale. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do stanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie danej jednostki. Samorządy mogą stanowić prawo w ramach posiadanego upoważnienia ustawowego. Adresatem prawa powinna być dana wspólnota samorządowa, w imieniu której działają organy jednostek samorządu terytorialnego, a warunkiem wejścia w życie danego aktu prawa miejscowego jest jego prawidłowe ogłoszenie. Akty prawa miejscowego są wydawane w formie uchwały i podlegają kontroli przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne.

Sejmik województwa uchwała akty prawa w zakresie:

- Uchwalania statutu województwa,
- Zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim,
- Zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- Uchwalania strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich,
- Uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego,
- Podejmowania uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- Podejmowania uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
- Uchwalania budżetu województwa,
- Określania zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa,
- Rozpatrywania sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
- Podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,
- Uchwalania, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,
- Podejmowania uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- Wyboru i odwoływania zarządu województwa oraz ustalania wynagrodzenia marszałka województwa,
- Rozpatrywania sprawozdań z działalności zarządu województwa,
- Powoływania i odwoływania, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa,
- Podejmowania uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich.

Rada Powiatu uchwała akty prawa w zakresie ustroju powiatu (statut), trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada może także wydawać przepisy porządkowe

Rada Gminy, na mocy ustawy o samorządzie gminnym może stanowić następujące akty prawa miejscowego:

- w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasady zarządu mieniem gminy,
- zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nie przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.

Ustalenie procesu decyzyjnego w zakresie tworzenia prawa wymaga szczegółowego poznania statutu danej jednostki terytorialnej. W statucie opisane są takie elementy jak np. inicjatywa podejmowania uchwał, podstawowe elementy projektu uchwały, wraz z podstawą prawną i określeniem organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały. Statuty określają również minimalny czas dostarczenia projektu uchwały radnym i wprowadzenia jej do porządku obrad. W oparciu o statut można również ustalić, gdzie i na jakich zasadach dostępne są projekty uchwał. W oparciu o statut izba powinna opracować schemat procesu legislacyjnego w jednostkach samorządowych, w zakresie zmian postulowanych przez przedsiębiorców.

5.5. Ustalenie osób lub gremiów wywierających wpływ na podejmowanie decyzji z zakresu tworzenia prawa lokalnego

Z punktu widzenia wdrażania monitoringu istotne jest określenie osób, mających prawo do inicjowania uchwał. Są to najczęściej określone wielkościowo grupy radnych, przewodniczący, wiceprzewodniczący sejmiku/rady, przedstawiciele władzy wykonawczej (wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek) i komisje rady/sejmiku. W praktyce oznacza to, że w przypadku zamiaru zgłoszenia propozycji do uchwały rady danej jednostki władz samorządowych należy w oparciu o statut określić, kto może zainicjować projekt uchwały, ustalić, kto z tych osób może być najbardziej przychylny projektom istotnym dla przedsiębiorców i z tą osobą (lub osobami) prowadzić rozmowy na temat postulowanego projektu uchwały.

Zainicjowanie projektu uchwały oznacza początek pracy w Komisjach. Zwykle przewodniczący rady/sejmiku wyznacza komisję wiodącą i dla dalszych prac nad projektem, przewodniczący tej komisji, odgrywa kluczową rolę. Informacje o funkcjonujących komisjach i zakresie ich prac zawarte są w statucie danej jednostki. Przewodniczący sejmiku/rady ma duży wpływ nie tylko na wybór komisji, ale też na inne elementy procesu tworzenia prawa takie, jak ustalanie porządku obrad i zwoływanie poszczególnych sesji.

Statut jednostki pozwala na wyodrębnienie funkcji decyzyjnych. Przyporządkowanie ich konkretnym osobom odbywa się w oparciu o strony internetowe, podające skład poszczególnych gremiów. Jednak ustalenie formalnych informacji o osobach decyzyjnych tylko częściowo umożliwia nam wdrożenie systemu monitoringu. Obok tego konieczne jest ustalenie osób, rzeczywiście podejmujących decyzje. Na szczeblu lokalnym i regionalnym, podobnie jak w przypadku władzy centralnej, nie zawsze decyzyjność pokrywa się z oficjalną funkcją. Dlatego ważne jest uzupełnienie systemu o źródła informacji o lokalnym układzie sił i osobach wpływowych. Źródłem tego typu informacji może być lokalna prasa, oficjalne spotkania z przedstawicielami władz, np. w ramach rad przedsiębiorczości i innych podobnych organów.

W przypadku zamiaru zgłoszenia propozycji zmian prawa miejscowego, izba w oparciu o statut danej jednostki powinna opracować listę osób, z krótką charakterystyką zakresu ich decyzyjności, wraz ze schematem decyzyjnym, opracowanym dla programu wprowadzania zmian w zakresie wskazanym przez przedsiębiorców. Może się zdarzyć, że rozwiązanie poszczególnych problemów będzie wymagało zbudowania osobnego schematu decyzyjnego.

5.6. Opracowanie charakterystycznych schematów decyzyjnych i możliwości wpływania na nie

W oparciu o przedstawione powyżej informacje dla danego problemu, wymagającego rozwiązania i wskazanego jako istotny dla przedsiębiorców należy opracować schemat

decyzyjny. Schemat pozwala szybko ustalić, kto i na jakim etapie jest osobą decyzyjną. W zakresie procesu uchwalania uchwał taki schemat wygląda następująco:

- zainicjowanie projektu, wraz z uzasadnieniem – uprawnione osoby lub gremium,
- przyjęcie projektu - rada,
- skierowanie projektu do komisji – przewodniczący,
- opinia komisji – przewodniczący komisji, członkowie komisji,
- opinia o zgodności uchwały z obowiązującym prawem – radca prawny,
- opinie ekspertów – wyznaczeni eksperci,
- źródła finansowania – skarbnik,
- zwołanie sesji rady – przewodniczący,
- prowadzenie dyskusji – udzielanie głosów – przewodniczący,
- zarządzanie głosowania – przewodniczący,
- podpisanie uchwały – przewodniczący,
- publikacja w Dzienniku Urzędowym.

Kolejnym krokiem jest ustalenie, jakie są możliwości wpływu na poszczególnych decydentów. Zależy to z jednej strony od zainteresowania decydentów problemami przedsiębiorców jak również od przyjętych zasad konsultowania projektów aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi. Izba powinna więc sprawdzić czy dana jednostka ma roczny program współpracy z NGO i jakie są ewentualne zasady konsultacji. Zasady konsultacji mogą być również uszczegółowione w statucie.

Przedstawiony schemat decyzyjny dotyczy uchwalania aktów prawa miejscowego. Odrębnego schematu decyzyjnego wymaga wpływanie na decyzje leżące w gestii władz wykonawczych.

5.7. Ocena ważności gromadzonych informacji

W ramach systemu monitorowania uzyskamy dopływ informacji mających różną wagę dla rozwiązania wskazanych problemów przedsiębiorców. Gromadzenie dużej liczby informacji o różnym znaczeniu dla monitorowania problemów przedsiębiorców może utrudniać szybki osąd sytuacji i szybkie podejmowanie decyzji. Dlatego system monitorowania powinien uwzględniać wyłącznie informacje o istotnym znaczeniu.

Punktem wyjścia do skutecznego wpływu na politykę gospodarczą samorządów jest dobra analiza stanu obecnego. Taka analiza powinna być zawarta w opracowaniu liczącym najwyżej 1-2 strony. Przystępując do oceny informacji, powinniśmy ustalić, czy dana informacja jest na tyle istotna, że można ją umieścić w tak krótkim opracowaniu. Jeżeli nie, możemy ją pominąć. Ważne są informacje, które bezpośrednio są związane z danym problemem, takie jak zawartość aktów prawnych, dokumenty o charakterze strategicznym, programy działania, oceny polityki władz z punktu widzenia interesów przedsiębiorców. Także w przypadku budowania programów wpływania na politykę gospodarczą, powinniśmy gromadzić dokumenty bezpośrednio związane z danym zagadnieniem. Zastanawiając się nad oceną wagi danej informacji powinniśmy odpowiedzieć na takie pytania:

- Czy dokument pozwala na dobrą ocenę stanu prawnego, istotnego dla danego problemu?
- Czy informacje pozwalają lepiej poznać osoby decyzyjne, ich zainteresowania, powiązania polityczne, prywatne hobby itp.?
- Czy dokument pozwala ustalić osoby decyzyjne, a wśród nich ewentualnych zwolenników lub przeciwników?
- Czy informacje pozwalają ustalić osoby i grupy przydatne jako możliwi koalicjanci?

- Czy informacje pozwalają naświetlić rzetelnie dane zagadnienie, uwzględniając możliwe za i przeciw?
- Czy informacje pozwalają na dobre poznanie punktu widzenia ewentualnych przeciwników politycznych?
- Czy informacje pozwalają na precyzyjne sformułowanie celów i oczekiwanych rezultatów działania?
- Czy informacje pozwalają na określenie, na jakim etapie jest dany projekt prawa miejscowego i na wskazanie najlepszych momentów interwencji?
- Czy informacje pozwalają na poznanie ewentualnych problemów sprzyjającego przedsiębiorcom polityka, także tych nie związanych z prowadzonym działaniem, tak aby mu służyć pomocą?
- Czy informacje pozwalają na wskazanie najlepszych kanałów dystrybucji naszej pozycji w zakresie polityki gospodarczej?

Reasumując, gromadząc informacje, należy ocenić, w jakim zakresie będą przydatne do sporządzenia krótkiej analizy problemu i dla dalszych działań. Jeżeli odpowiedź na podane pytania jest twierdząca, informacja jest przydatna.

5.8. Określenie schematów interwencji partnerów społecznych w procesy tworzenia prawa lokalnego

Interwencja izby w proces tworzenia prawa może mieć charakter zarówno aktywny jak i pasywny. W procesie aktywnym izba, w oparciu o badanie preferencji członków buduje swój program legislacyjny, wskazujący jakie akty prawa miejscowego powinny być zmienione, lub jakie nowe akty powinny być uchwalone. W procesie pasywnym, izba skupia się na bieżących inicjatywach legislacyjnych poszczególnych samorządów i opiniuje je z punktu widzenia interesów firm. Każda ze wspomnianych form interwencji wymaga nieco odrębnego schematu interwencji.

Działanie aktywne

W działaniu aktywnym punktem wyjścia jest określenie celów, które chcemy osiągnąć i ocena szans na ich osiągnięcie w bieżącym układzie we władzach samorządowych. Kolejnym krokiem jest zebranie informacji o aktualnym stanie prawnym i przygotowanie argumentów przemawiających za daną zmianą, a także możliwych argumentów przeciwników i naszej ewentualnej riposty. Forma prezentacji tych argumentów zostanie szczegółowo przedstawiona w rozdziale 6.

Następnie powinniśmy określić adresatów naszych informacji i kanały przekazu, a także osoby dokonujące danego przekazu. Przy określaniu odbiorców informacji istotne jest wskazanie dlaczego nasza wiadomość ma dla nich istotne znaczenie. W przypadku lokalnych polityków zasadnicze znaczenie ma poprawa warunków życia mieszkańców i ich przychodów, co przekłada się na reelekcję radnego, wójta czy burmistrza. Konieczne jest także określenie od czego rozpoczniemy nasze działania i jakie zasoby będą potrzebne na przeprowadzenie danej akcji. W trakcie działania powinniśmy na bieżąco prowadzić ewaluację, tak, aby wiedzieć, które przedsięwzięcia okazują się skuteczne, a które nie.

Działania pasywne

Działania pasywne wymagają zapewnienia dostępu do projektów aktów prawnych na możliwie wczesnym etapie ich projektowania. Po uzyskaniu dostępu do projektu powinniśmy ustalić, jakie są najlepsze etapy procesu ustawodawczego, w czasie których możemy przedstawić nasze opinie. Najlepiej jest to zrobić podczas prac w komisjach. Kolejnym

krokiem jest ustalenie osób decyzyjnych i przedstawienie im naszych racji. Ważne jest przedstawienie ich z punktu widzenia interesów całej społeczności, a nie tylko środowiska przedsiębiorców. Powinniśmy także poznać rozkład sił w radzie/sejmiku i zidentyfikować sprzymierzeńców, a także podjąć próby przekonania przeciwników.

Zbudowanie planu oddziaływania na lokalną i regionalną politykę gospodarczą wymaga uwzględnienia szeregu czynników, takich jak ograniczenia budżetowe, zarówno po stronie organizacji, jak i budżetu władz publicznych, wyartykułowanych priorytetów władz publicznych (np. zawartych w strategii), układu politycznego w radzie, możliwości pozyskania sojuszników do promowania rozwiązań postulowanych przez przedsiębiorców, a także innych uwarunkowań. Bardzo ważne jest pozyskanie opinii publicznej i mediów w poprawnie przeprowadzonej kampanii PR.

5.9. Ustalenie kanałów komunikowania opinii i stanowisk organizacji społecznych w procesie tworzenia prawa lokalnego

Program pracy izby w zakresie wpływu na politykę samorządową jest przekazywany za pośrednictwem różnorodnych kanałów komunikacyjnych. Program komunikowania w ogromnym stopniu wpływa na wizerunek organizacji i tym samym na jej możliwości oddziaływania na władze samorządowe. Przekazywane opinie mogą dotyczyć projektów aktów prawa miejscowego, problemów związanych z działalnością członków i ich proponowanych rozwiązań, konsekwencji prowadzonej przez samorząd polityki, jak również alternatyw dla prowadzonej polityki.

Dobór kanałów komunikowania powinien być poprzedzony ustaleniem odbiorców opinii i stanowisk izby. Tymi odbiorcami mogą być członkowie, inni przedsiębiorcy (czyli potencjalni członkowie), zarząd i rada izby, komitety, media, inne organizacje przedsiębiorców i wreszcie przedstawiciele władz publicznych, kanałem informacyjnym, przeznaczonym dla członków, ale także innych przedsiębiorców, mediów i władz publicznych może być *newsletter* izby. Powinien zawierać krótkie, interesujące informacje na temat działań w zakresie reprezentowania interesów przedsiębiorców. Prezentowanie stanowisk powinno być dobrze udokumentowane, oparte na wynikach badań własnych lub innych organizacji.

Dotarcie do mediów powinno umożliwić informacje prasowe i organizowanie spotkań z prasą w formie konferencji, śniadań prasowych czy innych form kontaktu z dziennikarzami. Wskazane jest organizowanie konferencji w sposób wyważony, tylko wtedy, jeżeli rzeczywiście mamy coś istotnego do zakomunikowania. Wysyłanie wszelkiego typu informacji prasowych powinno być poprzedzone ustaleniem osób piszących na interesujący nas temat w danej redakcji i nawiązaniem bezpośrednich kontaktów. Najważniejsze informacje powinny być podane na wstępie.

Izba powinna prowadzić działania PR zgodnie z planem. Wspomniany plan powinien zawierać następujące elementy:

1. analiza sytuacji,
2. cele,
3. grupa docelowa,
4. strategia,
5. taktyki i działania,
6. kosztorys,
7. ocena i monitorowanie.

Podstawowym i dość częstym błędem w przygotowywaniu planu PR jest pomijanie pierwszego elementu planu. Jednak mając na uwadze powodzenie działań PR należy pamiętać o rzeczach podstawowych.

Analiza sytuacji

Zanim przystąpimy do bardziej szczegółowych działań, powinniśmy odpowiedzieć sobie na następujące pytania, które można uporządkować w cztery grupy:

A. Informacje podstawowe:

- czym zajmuje się nasza organizacja, od kiedy działa, w jakim sektorze rynku;
- jakie jest motto naszej organizacji (wizja, misja);
- w jakim środowisku działamy i jakie organizacje wpływają na nasze działania;
- kim jest nasza konkurencja i co odróżnia nas od innych.

B. Informacje handlowe:

- jaka jest nasza aktualna pozycja wśród podobnych organizacji będących naszymi konkurentami;
- jakie badania rynkowe były przeprowadzane (czy w ogóle) i jakie są wnioski z opracowania danych (dotyczące np. znajomości naszej organizacji);
- jak oceniamy nasze dotychczasowe akcje promocyjne (czy i kiedy były przeprowadzane i z jakim rezultatem).

C. Informacje na temat prowadzonych działań PR:

- kiedy były przeprowadzane akcje PR;
- z jakim rezultatem prowadzone były akcje PR;
- jakie jest miejsce PR w ogólnej polityce komunikacyjnej organizacji.

D. Opis problemu:

- dlaczego chcemy przeprowadzić akcje *public relations*;
- krótkie uzasadnienie i rekomendacja.

Przy przygotowywaniu oceny aktualnej sytuacji należy korzystać z różnych źródeł informacji. Wiele osób zna analizę SWOT (mocne i słabe strony) i PEST (analiza polityczna, ekonomiczna, społeczna i techniczna). Dobrze jest przejrzeć dostępne raporty badań rynkowych. Bądźmy rzetelni i dość krytyczni w ocenie własnej organizacji. Należy dokładnie zastanowić się, na czym polega problem, najlepiej jeśli potrafimy opisać go w jednym zdaniu.

Cele działania

Po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji możemy przystąpić do określenia celów naszego działania. Bardzo ważne jest, aby cele całej organizacji były spójne z celami rekomendowanych działań PR. Pomocne będą odpowiedzi na poniższe pytania:

- jakie są cele strategiczne organizacji (np. nawiązać pomyślną współpracę z 10 gminami w naszym województwie w ciągu 2 lat);
- jakie są cele marketingowe (np. spowodować, aby 75 proc. mieszkańców naszej miejscowości wzięło udział w organizowanym przez nas wydarzeniu);
- jakie są cele komunikacyjne (np. opracować kampanię informacyjną prezentującą nowe cechy oferowanych przez organizację usług, osiągnąć wysoki poziom znajomości organizacji w środowisku);
- jakie są cele działań PR (np. stworzyć wizerunek organizacji wspomagającej proces transformacji terenów wiejskich, dbającej o potrzeby osób korzystających z oferty organizacji itp.).

Przykładowymi celami działań *public relations* organizacji pozarządowej może być: upowszechnienie oferty organizacji, zmiana reputacji organizacji, zaznajomienie społeczności lokalnej i władz samorządowych z nowymi usługami organizacji, poprawa relacji między organizacją a społecznością lokalną i samorządem lokalnym, edukacja wrogich osób kształtujących opinie innych.

Identyfikacja grup docelowych

Musimy dokładnie wiedzieć, do kogo adresujemy nasze działania, czyli kto jest naszą grupą docelową. Identyfikacja odpowiednich grup docelowych jest bardzo ważna w powodzeniu każdej kampanii PR. Ogółem można wyróżnić 9 podstawowych grup docelowych: konsumenci i użytkownicy, dystrybutorzy, dostawcy towarów i usług, pracownicy, potencjalni pracownicy, inwestorzy, grupy nacisku, osoby kształtujące opinie innych, ogół społeczeństwa. W przypadku organizacji pozarządowych tymi grupami mogą być:

- społeczność i władza lokalna,
- organizacje i instytucje współpracujące,
- pracownicy/wolontariusze,
- potencjalni pracownicy/potencjalni wolontariusze,
- organizacje dysponujące funduszami pomocowymi, sponsorzy, darczyńcy,
- grupy nacisku,
- osoby kształtujące opinie innych,
- ogół społeczeństwa.

Przy określaniu, do kogo adresujemy nasze akcje PR, dobrze jest znać zwyczaje tych osób. Pomocne w tym mogą być informacje dotyczące wieku, płci, statusu społecznego, dochodów i zachowań tych osób. Znając odpowiedzi na pytania - jaka jest nasza pozycja wyjściowa, do kogo adresujemy nasze działania i co chcemy osiągnąć - musimy odpowiedzieć sobie na kolejne pytanie - jak chcemy to osiągnąć, czyli musimy przygotować strategię naszego działania.

Przygotowanie strategii, taktyki i działania

Strategia to nic innego, jak sposób realizacji celów, wyjaśnienie metod zastosowanych do realizacji zamierzeń. Przyjęta strategia musi mieć konsekwentne przesłania, bez względu na sposób komunikacji.

Przykładowa strategia może obejmować:

- konsekwentne, regularne działania adresowane do przedstawicieli grupy docelowej;
- systematyczne informowanie grupy docelowej;
- regularne prezentacje.

Działania mają za zadanie przekazać odpowiednią informację poprzez odpowiednie kanały informacyjne. Dość często zdarza się, że działania adresowane do różnych przedstawicieli grup docelowych są różne. Mogą być również prowadzone w różnych okresach. Mogą wzajemnie się uzupełniać lub decydować o kolejności innych działań. Pomocne może być zastosowanie tabelki podsumowującej rekomendowane działania PR, ich kolejność i czas realizacji, czyli harmonogram. Przykładowy harmonogram powinien zawierać takie punkty jak: grupa docelowa, cel, strategia, taktyka i działania, czas realizacji, kolejność wykonywanych zadań, określenie, kto będzie realizował zadania.

Poszczególne działania mogą wynikać z analizy zachowań grup docelowych. Jeśli wiemy, że nasi przedstawiciele grupy docelowej spotykają się regularnie na sympozjach,

czytają wybrane periodyki branżowe, cenią zdanie wybranych środowisk opiniotwórczych, jest to wskazówka, gdzie powinien być przekazany komunikat PR.

Dobrze jest wypracować własne działania, które będą jednoznacznie kojarzone tylko z naszą organizacją i naszymi usługami. Nierzadko rozwiązania proste są najlepsze. Przy okazji należy sprawdzić, czy podobne działania nie były już podjęte przez inną organizację. Jeśli tak, lepiej z nich zrezygnować. Istnieje bowiem ryzyko, że nasi odbiorcy będą mylić organizacje. Można także uwzględnić akcje sponsorskie.

Należy dokładnie ocenić, jakie są słabe strony proponowanych akcji - zasięg terytorialny, krótki czas działań, restrykcje budżetowe, czy też zasoby ludzkie. Jeżeli organizację stać, realizację zadań może powierzyć specjalistycznym firmom, czyli poddostawcom. Zawsze jednak należy dokładnie sprawdzić, czy firmy te są w stanie wywiązać się z tego zadania. Niezależnie od tego, kto będzie realizował projekt, ważne jest, kto jest inicjatorem/patronem wszystkich działań PR.

Kosztorys akcji

Przygotowując kosztorys proponowanych akcji, należy brać pod uwagę wszystkie elementy kosztów:

- koszty przygotowania akcji (opracowanie i druk materiałów, szkolenie osób, dystrybucja materiałów itp.),
- koszty przeprowadzenia akcji (zatrudnienie poddostawców, transport i wynajęcie pomieszczeń, koszty telefonów, koszty wysyłki itp.),
- koszty monitorowania przebiegu i zakończenia akcji (zakup dzienników i czasopism, koszty otrzymywania wycinków prasowych, koszty badań rynkowych, koszty tłumaczeń itp.).

Jak zaznaczyliśmy, skuteczność przekazu w dużym stopniu zależy od wizerunku izby w społeczności lokalnej. Warto więc, obok tradycyjnych działań PR, uwzględnić takie akcje na rzecz społeczności lokalnej jak np. stypendia dla zdolnych uczniów, wspieranie lokalnej kultury, oświaty i osób potrzebujących, nagrody dla wybitnych społeczników. Tego typu działania służą lepszemu odbiorowi opinii i stanowisk izby

Obok działań z zakresu PR komunikowanie opinii i stanowisk wymaga spotkań bezpośrednich z politykami lokalnymi. Przygotowanie takiego spotkania powinno być poprzedzone sprecyzowaniem, co chcemy osiągnąć. W zależności od celu należy dobrać argumenty, nie unikając również argumentów używanych przez naszych przeciwników, wraz z uzasadnieniem, dlaczego przeciwnicy nie mają racji. Stanowisko powinno być przedstawione szybko, zwięźle tak, aby całe spotkanie nie trwało dłużej niż 30 minut.

Stanowiska można komunikować również za pośrednictwem korespondencji do polityków lokalnych i innych osób decyzyjnych. Listy powinny w sposób klarowny prezentować stanowisko izby. Wskazane jest aby były podpisane przez szefa organizacji lub ewentualnie znanego w regionie przedsiębiorcę. Dobrze jest uzyskać listy od innych organizacji lub od przedsiębiorców, popierające nasze stanowisko.

Ostatni punkt działań *public relations* – ocenę i monitorowanie przedstawiamy w punkcie 5.10. poniżej.

5.10. Ocena skuteczności monitoringu

Wpływanie na politykę samorządową wymaga szeregu powiązanych ze sobą działań. Skuteczność izby w tym procesie jest m.in. uzależniona od naszej zdolności do analizy osiągnięć i ewentualnych błędów. Każdy etap kampanii powinien być analizowany, np. w formie wymiany doświadczeń na forum kierownictwa izby. Warto opracować analizę zastosowanej strategii i jej wyników, ze wskazaniem działań skutecznych i opisem, dlaczego okazały się skuteczne, jak również porażek, ze wskazaniem ich przyczyn. Wskazane jest przeanalizowanie takich działań jak:

1. Czy właściwie postawiony został cel naszego programu wpływu na lokalną politykę gospodarczą?
2. Czy właściwie wskazano adresatów kampanii?
3. Czy dobrano właściwe argumenty dla poszczególnych adresatów?
4. Czy dobrze dobrano kanały komunikacyjne?
5. Czy zbudowano poparcie w społeczności lokalnej?
6. Czy wizerunek izby uległ wzmocnieniu?

Ważne jest dokonywanie wspomnianej analizy już w trakcie trwania kampanii tak, aby do naszego programu wprowadzać ewentualne korekty.

Oceny wymaga również skuteczność w zakresie pozyskiwania sprzymierzeńców. Liczba i znaczenie osób, które poparły nasze stanowisko może być cennym narzędziem w kolejnych działaniach z zakresu rzecznictwa interesów.

Ocenione powinny być również działania PR. Należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy zrealizowane zostały cele kampanii PR i w jaki sposób (grupa docelowa, cele, osiągnięcia). Pytania te można oceniać pod względem ilościowym i jakościowym. Oba aspekty są jednakowo ważne. Jednak taką analizę powinniśmy przygotować po zakończeniu pewnego etapu działań. Z reguły podobne oceny przeprowadza się po okresie 6 - 12 miesięcy od rozpoczęcia kampanii *public relations*.

Jeśli celem kampanii *public relations* była np. zmiana wizerunku organizacji, to odpowiedzią na to pytanie będzie przeprowadzenie badań rynkowych przez niezależną firmę i zbadanie, jaki jest obecny wizerunek organizacji. Często jednak popełniamy jeden błąd. Oczekujemy na rezultaty kampanii PR po przeprowadzeniu np. jednej konferencji prasowej, a nie po zrealizowaniu pewnej grupy działań.

Konieczne jest dokładne przeanalizowanie treści opublikowanych artykułów na temat firmy, audycji radiowych i telewizyjnych. Informacje te przecież docierają do naszej grupy docelowej. Jakie wnioski można wysnuć po lekturze tych publikacji. Czy zawarty komunikat jest spójny z tym, co chcieliśmy, aby usłyszał nasz przedstawiciel grupy docelowej?

Ocena kampanii PR obejmować może: analizę wycinków prasowych, wywiad telefoniczny z przedstawicielami grupy docelowej, wywiad (lub ankietę) z przedstawicielami mediów, grupy dyskusyjne. Pamiętajmy, że sposób oceny efektywności rekomendowanej kampanii PR powinien być omówiony i uzgodniony, zanim przystąpimy do realizacji planu PR.

6. Wykorzystanie informacji z monitoringu do wywierania wpływu na kształt prawa lokalnego (Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szcześniak)

Wywieranie wpływu na kształt prawa wymaga przede wszystkim działań zespołowych, Nawet najlepszy lider nie jest w stanie samodzielnie doprowadzić do zmiany uchwały, czy decyzji władz samorządowych. Poza oparciem w zespole, skuteczny wpływ na proces tworzenia prawa miejscowego wymaga systematycznego podejścia. Działania w tym zakresie powinny być prowadzone według planu i zostać potraktowane jako element procesu, na który składa się:

- zbudowanie stanowiska izby,
- zmobilizowanie członków organizacji i przedsiębiorców,
- ustalenie decydentów,
- zbudowanie koalicji,
- wybranie właściwych kanałów komunikacji,
- pozyskanie opinii publicznej,
- spotkania z decydentami,
- śledzenie debaty publicznej,
- wprowadzanie zmian do programu działań.

Warto pamiętać, że skupienie się tylko na wybranym elemencie procesu, bez uwzględnienia pozostałych z reguły przynosi porażkę. Opracowanie nawet najlepszego stanowiska, bez ustalenia, komu i jak ma zostać przekazane mija się z celem, podobnie jak spotkania z decydentami, bez przekonujących argumentów zawartych w stanowisku nie przyniosą nam raczej sukcesu. W rozdziale 6 przedstawione zostały reguły, których przestrzeganie pozwoli nam skutecznie oddziaływać na proces stanowienia prawa.

6.1. Zbudowanie stanowiska

W oparciu o priorytety członków izba określa, jakie prawo i jak należy zmienić lub jakie nowe rozwiązania prawne należy wprowadzić. Stanowisko izby powinno być opracowane w formie pisemnej. Najprostszą formą prezentacji stanowiska, jest krótka, jednostronicowa informacja, którą możemy wręczać decydentom lub przekazywać za pośrednictwem poczty. Informacja powinna zawierać jeden akapit z omówieniem tła zagadnienia, np. jak wygląda sytuacja firm produkcyjnych i jaki wpływ wywiera na ich działalność podatek od nieruchomości. Następnie należy podać co chcemy zmienić/wprowadzić i przedstawić argumenty przemawiające za naszym stanowiskiem. Istotne jest, aby argumenty uwzględniały interes całej społeczności samorządowej a nie tylko interes przedsiębiorców. Należy wykazać, że proponowane przez nas zmiany przyniosą pożytek nie tylko firmom, ale również większości mieszkańców, np. dzięki tworzeniu nowych dobrze płatnych miejsc pracy.

Należy zaczynać od najważniejszych argumentów przemawiających za naszym stanowiskiem. W kolejnych akapitach można również przytoczyć argumenty, które są stosowane przez naszych przeciwników i nasze kontrargumenty. Dzięki temu politycy będą przygotowani na ewentualne odparcie argumentów naszych przeciwników, a nasze stanowisko będzie bardziej wszechstronnie naświetlone.

Obok krótkiej informacji, z naszym stanowiskiem i najważniejszymi argumentami przemawiającymi za jego przyjęciem, wskazane jest opracowanie bardziej obszernego dokumentu, zawierającego na 5-10 stronach prezentację obecnej polityki i proponowane przez

nas zmiany. W takim dokumencie można zaprezentować np. wyniki badań ankietowych, dane statystyczne, wykresy i zestawienia. Schemat takiego dokumentu jest jednak podobny. Bardzo ważne jest aby na problem patrzeć z perspektywy decydenta i jego zainteresowań, a przede wszystkim interesów jego wyborców.

6.2. Zmobilizowanie członków i przedsiębiorców

Zaznaczyliśmy, że działania w zakresie zmiany prawa są działaniami zbiorowymi. Z naszym stanowiskiem należy więc dotrzeć przede wszystkim do członków. Projekt stanowiska powinien zostać rozesłany do członków, ewentualnie do innych wybranych przedsiębiorców w regionie, z prośbą o zgłaszanie uwag. Dzięki temu stanowisko zostanie uznane za ich stanowisko, z którym mogą się utożsamiać. Możliwie jak najszerze uwzględnienie uwag członków zagwarantuje nam, że staną się oni naszymi rzecznikami, poprzez swoją sieć kontaktów z władzami samorządowymi, a także podejmą próby przekonania do naszego stanowiska swoich pracowników, rodziny, osoby zaprzyjaźnione. Dzięki temu liczba zwolenników naszego rozwiązania znacząco wzrośnie.

Warto pamiętać, że władze samorządowe często chcą wiedzieć, jaki jest związek proponowanego przez nas rozwiązania z interesami ich wyborców. Zbudowanie poparcia wśród przedsiębiorców i osób z nimi związanych można wykorzystać do kampanii listów do władz samorządowych, dzięki której decydenci dowiedzą się, że nasze stanowisko popierają także inne osoby, nie związane bezpośrednio z izbą. Możemy więc pokazać, że licząca się grupa wyborców wspiera nasze działania.

6.3. Ustalenie decydentów

Sposób ustalania, kto ma znaczący wpływ na decyzje z interesującego nas zakresu lokalnej polityki zostały szczegółowo omówione w rozdziale 5. Dla każdego celu, który założyliśmy w naszym programie zmian prawa czy polityki gospodarczej powinniśmy dysponować szczegółową bazą osób decyzyjnych. Powinny w niej być nie tylko nazwiska danych osób ale również ich zainteresowania, sympatie polityczne, działalność zawodowa. Tego typu informacje pozwolą nam na lepsze dopasowanie argumentów do danego decydenta.

6.4. Zbudowanie koalicji

Poparcie dla naszego stanowiska możemy poszerzyć poprzez zbudowanie koalicji. W gminie, powiecie czy województwie najczęściej działają inne organizacje, reprezentujące przedsiębiorców. Sojusznikami mogą być również inne organizacje pozarządowe, np. związane z ochroną zdrowia, pomocą społeczną, edukacją, które mogą poprzeć nasze stanowisko. Przykładowo, organizacje zajmujące się edukacją mogą z nami współdziałać w zakresie zapewnienia jak najlepszego dostosowania profilu kształcenia do potrzeb lokalnych firm. Pozyskanie sojuszników, spoza kręgu przedsiębiorców dokumentuje, że rzeczywiście działamy w interesie wielu grup społecznych, a nie tylko właścicieli firm.

Koalicja na rzecz rozwiązania danego problemu najczęściej działa w oparciu o umowę. Właściwe sporządzenie wspomnianej umowy może decydować o sukcesie wspólnego działania. Warto z pewnością zwrócić uwagę na takie elementy umowy, jak zasady podejmowania decyzji, reprezentacja koalicji, wystąpienia publiczne w imieniu koalicji, wspólny budżet.

W przypadku koalicji najlepiej sprawdza się podejmowanie decyzji na zasadach konsensusu. Wszelkie formy głosowania, prowadzą do wyodrębnienia się jednej lub kilku

organizacji, które głosowały inaczej niż większość i w konsekwencji są niezadowolone z przyjętego rozwiązania. Te organizacje mogą stracić zainteresowanie dla wspólnego działania.

W przypadku reprezentacji, dobrym rozwiązaniem jest rotacyjne kierownictwo i reprezentacja, połączona z reprezentowaniem organizacji wobec mediów i w wystąpieniach publicznych. Wspólny budżet na ustalone wydatki jest dobrym rozwiązaniem. Można go jednak zastąpić ustaleniami, że bieżące wydatki pokrywa np. organizacja kierująca w danym okresie koalicją. Ważne jest precyzyjne ustalenie, w jaki sposób będą finansowane niezbędne do funkcjonowania koalicji wydatki.

Zawiązanie koalicji pozwala na zwiększenie naszego dostępu do decydentów, ponieważ każda organizacja ma swoje kanały dotarcia do lokalnych polityków. Także w przypadku źródeł informacji koalicja pozwala nam wykorzystywać nowe kanały, co pozwala nam szybciej reagować na zmieniającą się sytuację polityczną. Mamy również do dyspozycji większe środki, pozwalające na rozszerzenie działań. Jednak zasadniczą zaletą koalicji jest pokazanie, że nasze stanowisko znajduje szerokie poparcie, co wyraźnie zwiększa naszą wiarygodność i tym samym siłę oddziaływania.

6.5. Wybranie właściwych kanałów komunikowania

Ustalanie kanałów komunikowania zostało szczegółowo przedstawione w rozdziale 5. Zawsze należy pamiętać, że kanał komunikacji powinien być odpowiednio dobrany do adresata. Każdy z adresatów powinien mieć przyporządkowane kanały dotarcia. Tych kanałów może być wiele, w zależności od wyznaczonych odbiorców. Przykładowo, z decydentami trudno jest rozmawiać za pośrednictwem prasy, jednak poparcie prasy dla naszego stanowiska jest niezbędne. Dlatego nasze stanowisko powinno być zaprezentowane w oficjalnym piśmie, czy przedstawione podczas spotkania, ale powinno być również przekazywane za pośrednictwem mediów.

Nasza obecność w mediach i pozytywna ocena naszych propozycji potwierdza, że naszych działań nie ograniczamy do reprezentowania interesów wąskiego grona członków izby. Obecność w mediach zależy jednak od naszej zdolności do prezentowania stanowiska w sposób na tyle interesujący, że może okazać się ciekawym tematem dla dziennikarzy i na tyle obiektywny, że dziennikarz nie zostanie posądzony o zbyt silne powiązanie z jednym środowiskiem.

6.6. Pozyskanie opinii publicznej

Media powinny nie tylko pomagać nam w przekazaniu naszych stanowisk do właściwych adresatów, ale przede wszystkim powinny umożliwić nam pozyskanie opinii publicznej. Sukces w kontaktach z dziennikarzami pomoże nam przynieść staranny dobór faktów do przedstawienia dziennikarzom. Powinniśmy pamiętać, że mamy 30-60 sekund na opowiedzenie naszej historii w radio, 60-90 sekund w telewizji. Nasza wiadomość powinna być przejrzysta i spójna, powinniśmy ją możliwie często powtarzać tak, aby słuchacze czy widzowie ją zapamiętali. Powinniśmy mieć również świadomość słabych punktów, które mogą być zaatakowane przez oponentów i przygotować się odpowiednio do odparcia zarzutów. W przekazywanym komunikacie wyraźnie powinny być zaznaczone punkty, które odróżniają nas od naszych oponentów i przybliżają do potencjalnych sprzymierzeńców. Kluczem do sukcesu jest również zawarcie w przekazie czytelnych, jednoznacznych wezwań do określonych działań (np. uchwalenia lub odrzucenia danego prawa).

Przygotowując komunikat, powinniśmy zwracać uwagę na sposób argumentacji. Zawsze łatwiej jest przekonać odbiorców, do czegoś w co wierzą niż posługiwać się argumentami odwołującymi się do zupełnie nowych rzeczy. Nasz komunikat powinien przypominać coś, co wszyscy wiedzą, przywoływać odczucia rozpowszechnione w społeczeństwie, jak np. poczucie bezpieczeństwa czy wartość edukacji. Łatwiej jest przekonać opinię publiczną odwołując się do zapewnienia stabilności pracy w miejscowych firmach, niż przekonywać, że rozwój małych i średnich firm przekłada się na wzrost poziomu życia.

We współpracy z mediami, niezbędnej do pozyskania opinii publicznej warto pamiętać o budowaniu dobrych, zawodowych kontaktów z dziennikarzami. Dziennikarze powinni być traktowani jak najbardziej cenni klienci. Powinniśmy również ułatwiać im pracę, dokonując selekcji materiałów i odrzucając te, które są mało medialne, zapewniając jednocześnie szybkie dotarcie do interesujących informacji. Pod kątem dostarczania informacji dla prasy warto również zmodyfikować strony internetowe, tak, żeby dziennikarze mogli na nich łatwo dotrzeć do interesujących ich wiadomości.

6.7. Spotkania z decydentami

Spotkania bezpośrednie z decydentami są kluczowym elementem naszych działań ukierunkowanych na wywieranie wpływu na proces ustawodawczy. Powinniśmy na nie pójść z dobrze przygotowanym stanowiskiem i argumentami dopasowanymi do zainteresowań i specjalizacji zawodowej/ politycznej decydenta. Materiały pisemne (np. stanowisko) najlepiej jest dostarczyć przed spotkaniem. Określony cel spotkania powinien być realistyczny, to znaczy musimy wiedzieć, że dana osoba może podjąć decyzję w interesującej nas sprawie i że mamy wystarczające argumenty, przemawiające za naszym stanowiskiem. Poza argumentami uwzględnionymi w stanowisku powinniśmy skupić się zwłaszcza na uzasadnieniu:

- Dlaczego nasze propozycje są ważne dla elektoratu danego przedstawiciela samorządu?
- Jakie są pozytywne i negatywne efekty naszej propozycji?
- Jak nasze propozycje wpływają nie tylko na przedsiębiorców, ale również na pracowników, organizacje pozarządowe, inne grupy społeczne?
- Jaką uchwałę i w którym punkcie chcemy zmienić lub odrzucić?
- Jak nasza propozycja odnosi się do innych działań w danym zakresie uregulowanym przez prawo miejscowe?

Organizując spotkanie, warto pamiętać, że nie zawsze należy zaczynać od spotkania z kluczową osobą np. z przewodniczącym komisji, wpływowym radnym. Często osoby te korzystają ze wsparcia personelu administracyjnego, który warto pozyskać. Ponadto rozpoczynając od spotkań na niskim szczeblu, pozyskujemy urzędników, którzy ułatwią nam dotarcie do przedstawicieli najwyższych władz samorządowych.

6.8. Śledzenie debaty publicznej

Nawet najlepszy program wpływania na proces tworzenia prawa nie może uwzględnić wszystkich możliwych zmian. Zmienia się sytuacja polityczna, pojawiają się nowe środki, np. z programów UE, nowi inwestorzy i nowe uwarunkowania inwestycji. Samorządy muszą reagować na pojawiające się wyzwania i wprowadzać zmiany również do swoich programów działania. Dlatego po uruchomieniu naszego programu wpływania na prawo miejscowe, konieczne jest stałe monitorowanie zmian w interesującym nas zakresie problemowym. Zaobserwowane zmiany mogą wymagać dostosowania naszego programu. Również podejmowane przez nas działania powinny być oceniane z punktu widzenia ich skuteczności,

a działania, które nie przynoszą efektów powinny zostać zaniechane, co umożliwi przeniesienie środków na działania bardziej efektywne.

Wpływanie na proces stanowienia prawa jest działaniem bardzo dynamicznym. Musimy ciągle dostosowywać nasz program do zmiany klimatu politycznego i pojawiających się nowych okoliczności. Powinniśmy również być cierpliwi i nastawić się na długi, często żmudny wysiłek, który może przynieść efekty po kilku latach. Pamiętajmy, że dobre informacje uzyskiwane w procesie monitorowania prawa miejscowego plus dobre relacje z przedstawicielami władz publicznych dają nam dostęp do procesu stanowienia prawa. Ten dostęp oraz konsekwentne stosowanie opisanego w rozdziale 6 procesu daje nam wyniki w postaci korzystnych dla izby zmian. Wypracowanie wspomnianych zmian i promocja naszych rezultatów daje nam wiarygodność. Budowanie wizerunku organizacji wiarygodnej na przestrzeni lat daje nam władzę w postaci wpływu na lokalną politykę gospodarczą i buduje naszą pozycję wśród przedsiębiorców.

7. Wzorce systemu monitoringu prawa lokalnego przez organizacje społeczne na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim (Przemysław Kulawczuk)

Przedstawiony poniżej wzorzec obejmuje spis działań niezbędnych do prawidłowego zorganizowania systemu monitoringu na szczeblu gminnym. Wzorzec ten może być modyfikowany w zależności od potrzeb organizacji przedsiębiorców (organizacji pozarządowej). Proponowany schemat zawiera minimum działań, które w ocenie autorów, zapewniają skuteczność systemu monitoringu. Schemat ten powinien być wystarczający dla większości organizacji. Jednak niektóre, zwłaszcza większe organizacje przedsiębiorców mogą, korzystając z szerokich propozycji programowych, zawartych w rozdziałach 5 i 6, znacznie poszerzyć swój system o działania bardziej złożone (np. o współpracę z innymi organizacjami, czy w zakresie budowy koalicji na rzecz zmian).

1. Ustalenie priorytetów monitoringu prawa na szczeblu gminnym w oparciu o:

- cele lub interesy, które organizacja chce zrealizować,
- dotychczasowe efekty działalności i osiągnięte sukcesy,
- obiecujące przyszłe kierunki działania, warte podjęcia przez organizację pozarządową,
- preferencje członków organizacji,
- preferencje środowiska, któremu służy organizacja,
- inne działania.

2. Opracowanie programu wpływania na politykę samorządową w części gminnej określającego przynajmniej:

- tematy monitorowanej problematyki wynikające z celów lub interesów organizacji,
- zakres terytorialny gmin (wybór np. kilkunastu - kilkudziesięciu gmin),
- planowane rezultaty monitoringu w kategoriach wspólnie realizowanych projektów, bądź wywarcia wpływu na kształt konkretnych rozwiązań,
- budżet,
- określenie stanowiska odpowiedzialnego za monitoring oraz zasad współpracy z innymi pracownikami przy wykorzystaniu efektów monitoringu.

3. Uzyskanie aprobaty członków organizacji dla programu działania np. poprzez:

- przyjęcie programu podczas walnego zgromadzenia członków,
- możliwości zgłaszania uwag do programu.

4. Skonstruowanie stanowiska pracy odpowiedzialnego za monitoring obejmującego w szczególności:

- określenie szczegółowego zakresu zadań,
- nadanie wysokiej rangi (np. dyrektor ds. współpracy z samorządem lub kierownik projektu samorządowego itp.),
- określenie oczekiwanych efektów pracy oraz zasad współpracy z innymi pracownikami przy wykorzystaniu efektów monitoringu.

5. Wyznaczenie (wybór) pracownika zajmującego się monitoringiem w oparciu o:

- profil oczekiwanego kandydata,
- nadanie mu wysokiej rangi w zakresie kontaktów z samorządem (np. dyrektor ds. współpracy samorządowej).

6. Określenie dostępnych źródeł informacji obejmujących przynajmniej:

- BIP-y wyselekcjonowanych gmin,
- strony internetowe,

- strategie rozwojowe i programy rozwoju,
- programy pracy Rady Gminy,
- dostępne Dzienniki Urzędowe Gmin.

7. Określenie częstotliwości i ważności pozyskiwania informacji:

- posiedzeniach Rad gmin - raz na miesiąc,
- przetargach, konkursach dla organizacji pozarządowych – raz na tydzień,
- regulacjach gminnych – raz na miesiąc,
- dokumentach programowych gminy – 2 tygodnie od ich powstania,
- innych dokumentach – według określonej potrzeby,
- ustalenie ważności pozyskiwanych informacji dla realizacji celów organizacji.

8. Ustalenie elementów procesów decyzyjnych na które mogą wpływać partnerzy społeczni:

- decyzje regulacyjne,
- plany budżetowe,
- decyzje wykonawcze konsultowane z partnerami społecznymi.

9. Ustalenie silnych stron organizacji, które mogą stanowić wartość współpracy dla samorządu:

- w celu umotywowania wartości dodanej dla gmin ze współpracy z organizacją,
- w celu oddziaływania poprzez ekspertyzy i opinie dla władz samorządowych.

10. Ustalenie osób lub gremiów wywierających wpływ na podejmowanie decyzji z zakresu prawa gminnego oraz pracowników gminnych - potencjalnych partnerów współpracy:

- wójt⁵⁵ i jego zastępcy, kierownicy lub naczelnicy wydziałów,
- pracownicy wyznaczeni do współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- przewodniczący komisji Rady, przewodniczący Rady Gminy,
- radni,
- ugrupowania samorządowe i inne.

11. Nawiązanie współpracy z wytypowanymi gminami, grupami i osobami decyzyjnymi oraz bezpośrednimi partnerami współpracy poprzez:

- spotkania,
- uczestnictwo w posiedzeniach organów,
- obserwację wystąpień,
- wspólne grupy robocze i inne rozwiązania,
- inne działania.

12. Określenie sposobów interwencji lub wpływania na kształt prawa gminnego poprzez:

- współudział w tworzeniu prawa,
- procedury konsultacyjne,
- przedstawianie własnych inicjatyw,
- inne działania.

13. Komunikowanie wyników monitoringu (rozpoznania i interwencji):

- członkom, reprezentowanemu środowisku,
- samorządowi gminnemu,
- opinii publicznej,

⁵⁵ Burmistrz lub prezydent w zależności od charakteru gminy.

- środkom komunikacji społecznej,
- innym grupom.

14. Okresowa ocena skuteczności monitoringu gminnego prawa samorządowego :

- raz na rok,
- poprzez pomiar efektów.

Przedstawiony powyżej wzorzec systemu monitoringu prawa lokalnego przez organizacje społeczne na szczeblu gminnym można zastosować analogicznie na szczeblu powiatowym i wojewódzkim uwzględniając adekwatne dokumenty i kompetencje. Czasami duża regionalna izba gospodarcza (organizacja pozarządowa) działa szeroko na różnych szczeblach samorządu. W efekcie musi posiadać system, który łączyłby elementy systemu monitoringu wspólne dla każdego szczebla samorządu i zachowywałby elementy specyficzne dla poszczególnych szczebli. Wzorce monitoringu prawa samorządowego można upraszczać, zwłaszcza wtedy, gdy organizacja jest mała lub jej potrzeby w zakresie monitoringu prawa samorządowego są niewielkie. W takiej sytuacji można łączyć poszczególne czynności lub też nawet rezygnować z niektórych działań. Przedstawiony powyżej wzorzec określa pełny zakres niezbędnych działań organizacji pozarządowej prowadzącej monitoring legislacyjny w pełnym wymiarze.

8. Studia przypadków współpracy organizacji przedsiębiorców z samorządami w zakresie konsultacji prawa gospodarczego i decyzji rozwojowych (Andrzej Poszewiecki (AP), Przemysław Kulawczuk (PK))

8.1. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej w Białymstoku w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁵⁶

8.1.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku jest najstarszą, największą i prężnie działającą instytucją samorządu gospodarczego w regionie podlaskim. Izba powstała w 1991 roku i była jedną z pierwszych tego typu organizacji w kraju. Obecnie skupia ona około 100 podmiotów z terenu całego województwa podlaskiego. W jej skład wchodzi małe, średnie i duże firmy prowadzące działalność gospodarczą w sferze produkcji, handlu i usług. Zróżnicowanie wynikające z wielkości, formy działalności jak również branż zrzeszanych podmiotów pozwala na bezpośrednią analizę problematyki gospodarczej podlaskich przedsiębiorstw.

Zakres konsultacji, w których bierze udział Izba jest dość szeroki. Obejmuje on m.in.:

- pomoc lokalizacyjną dla MSP (Izba mocno zaangażowana jest w proces powstawania parku naukowo-przemysłowego w Białymstoku),
- politykę w zakresie podatków i opłat lokalnych (dość ścisła współpraca),
- wykorzystanie środków unijnych (przedstawiciele Izby brali udział w pracach Komitetu Sterującego i Monitorującego oraz w pracach związanych z opracowaniem Regionalnej Strategii Innowacji),
- wykorzystanie infrastruktury rynku pracy (przedstawiciele Izby są członkami Wojewódzkiej oraz Powiatowej Rady Zatrudnienia),
- infrastrukturę techniczną przedsiębiorczości oraz politykę władz w zakresie gospodarki przestrzennej,
- politykę władz w zakresie lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych (częsty i mocno dyskutowany temat konsultacji – przez długi okres przedstawicielom przedsiębiorców udawało się powstrzymać wejście dużych sieci handlowych do Białegostoku),
- prace nad strategią rozwoju miasta oraz województwa (w opinii Izby zakres konsultacji był w tym zakresie niewystarczający, a same strategie powstawały bardziej na zasadzie formalnego przymusu posiadania tego typu dokumentu, aniżeli w związku z rzeczywistym pragnieniem wykorzystania tego typu dokumentów do strategicznego planowania rozwoju).

Niewielkie znaczenie mają konsultacje z zakresu pomocy rozwojowej dla MSP, finansowanej z budżetów i majątku władz samorządowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że władze samorządowe nie realizują zbyt wielu projektów w tym zakresie. Podobna sytuacja występuje w przypadku programów edukacyjnych dla przedsiębiorców oraz osób chcących założyć działalność gospodarczą. Władze są bardzo rzadko inicjatorami tego typu projektów, stąd praktycznie nie jest możliwe ich konsultowanie.

⁵⁶ Informacji na podstawie, których powstało niniejsze studium przypadku udzielił dyrektor Izby – Mirosław Leśniewski. Dodatkowe informacje pochodzą ze strony www.iph.bialystok.pl.

Przedstawiciele Izby biorą również udział w posiedzeniach Rady Miasta i Sejmiku Wojewódzkiego, ale tylko jako obserwatorzy.

8.1.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku współpracuje w zakresie konsultowania prawa lokalnego oraz decyzji gospodarczych z Urzędem Miasta w Białymstoku, Urzędem Marszałkowskim oraz Urzędem Wojewódzkim.

Najlepiej w opinii Izby wygląda współpraca z władzami miasta. Jest to możliwe m.in. dzięki działaniu Rady Gospodarczej przez Prezydencie Miasta. Rada ta działa już trzecią kadencję, zasiadają w niej przedstawiciele Izby, a także innych organizacji gospodarczych funkcjonujących na terenie Białegostoku. Spotkania Rady z prezydentem odbywają się średnio raz na dwa miesiące i w trakcie nich dyskutowane są kwestie dotyczące m.in. podatków lokalnych czy też planów rozwojowych miasta.

W ostatnim okresie zmieniona została zasada dotycząca przewodniczenia obradom Rady i teraz przewodniczenie z prezydenta przeszło na przedsiębiorców. To pozwala na zwoływanie spotkań Rady w sprawach i terminach, które są oczekiwane przez środowisko gospodarcze Białegostoku.

W przypadku współpracy z Urzędem Marszałkowskim i Wojewódzkim operacyjnie za współpracę odpowiadają sekretariaty odpowiednich Komitetów.

8.1.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Jako główną przyczynę konsultacji samorządowego prawa gospodarczego Izba postrzega zapisy ustawowe zmuszające władze do tego typu działania. Jednak są także inne czynniki, które skłaniają władze do tego typu działań. Po pierwsze, rządzący coraz silniej uświadamiają sobie, jakie jest znaczenie przedsiębiorców i ich rola w gospodarce. Po drugie, władze chcą wiedzieć jaka jest opinia tej grupy społecznej i czasem na podstawie sugestii zgłaszanych przez przedsiębiorców podejmują decyzje.

8.1.4. Formy konsultacji

Najczęściej spotykaną formą współpracy są spotkania plenarne oraz spotkania w grupach roboczych. Zdaniem Mirosława Leśniewskiego ta ostatnia forma konsultacji jest najbardziej efektywna.

Odbywają się również spotkania członków Izby z Prezydentem Miasta czy też Marszałkiem Województwa. Biorą w nich także udział pracownicy Urzędów. Podczas spotkań z pracownikami Departamentu Architektury przedstawiane były np. informacje dotyczące planów rozwoju miasta pod kątem przestrzennym.

W 1999 r. z inicjatywy Izby powołany został Sejmik Samorządu Gospodarczego Województwa Podlaskiego grupujący większość organizacji odnoszących się w programach swojej działalności do sfery gospodarki. Z kolei w 2001 roku również przy znaczącym zaangażowaniu Izby reaktywowano ideę konsolidacji środowisk gospodarczych powołując Podlaskie Forum Gospodarcze.

Podlaskie Forum Gospodarcze, grupujące organizacje gospodarcze działające na Podlasiu, było organizatorem spotkań z prezydentem miasta Białegostoku, czy też z

marszałkiem województwa. Tematyka tych spotkań dotyczyła m.in. planów inwestycyjnych, czy też kwestii budowy lotniska na Podlasiu.

8.1.5. Efekty współpracy

W opinii Mirosława Leśniewskiego polskie ustawodawstwo w niewielkim stopniu wymaga, aby decyzje lokalnych samorządów były konsultowane. Stąd też często samorządy korzystają z konsultacji tylko wtedy kiedy są do tego zmuszone. Niezwykle dużo zależy od lokalnej współpracy pomiędzy władzami, a przedsiębiorcami.

W Białymstoku konsultowanie prawa lokalnego rozwija się w dobrym kierunku. Jednak ciągle poważnym wyzwaniem jest to co zrobić, by głos przedsiębiorców był mocniej słyszalny. Władze samorządowe proszą o opinie, jednak głos Izby nie jest traktowany ze specjalnie dużą uwagą – ma on znaczenie uzupełniające.

W ramach wspólnie zrealizowanych projektów można wskazać m.in. na powstanie w Białymstoku Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego. Została ona utworzona we wrześniu 1994 roku przez następujących fundatorów:

- Wojewodę Białostockiego,
- Izbę Przemysłowo-Handlową w Białymstoku,
- Związek Zawodowy NSZZ “Solidarność”, Region Białystok,
- Podlasko-Mazurskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Utworzenie i działanie Polskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego można uznać za jedno z największych osiągnięć Izby.

Współpraca z Wojewódzkim Urzędem Pracy zaowocowała opracowaniem Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia. Dokument ten powstał w oparciu o zasadę dialogu i partnerstwa społecznego. Powołano Zespół ds. opracowania Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r., złożony z osób będących przedstawicielami instytucji, które zgłosiły chęć uczestnictwa w opracowaniu planu, w tym m.in. Izby Przemysłowo-Handlowej w Białymstoku.

8.1.6. Podsumowanie

Zdaniem Izby najważniejszym elementem w zakresie konsultacji są regulacje prawne, które zagwarantują uwzględnianie głosu przedsiębiorców w procesie podejmowania decyzji gospodarczych przez władze samorządowe. Jednak działaniem, które w obecnym stanie prawnym dobrze służy monitorowaniu uchwalanych przepisów są częste spotkania z przedstawicielami władz. Dobre wzajemne poznanie pozwala na lepszą współpracę i pełniejszą wymianę poglądów. W Białymstoku taką formę spełnia Rada Gospodarcza przy Prezydencie Białegostoku, która została opisana powyżej.

8.2. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁵⁷

8.2.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izba Przemysłowo-Handlowa Południowej Wielkopolski (IPH PW) z siedzibą w Ostrowie Wielkopolskim powstała w 1991 roku jako organizacja samorządu gospodarczego. Jej członkami są małe i średnie firmy z różnych branż. Obecnie w Izbie zrzeszonych jest 120 firm. Obszarem działania Izby jest Południowa Wielkopolska, region o powierzchni 7147 km², zamieszkały przez ponad 800.000 mieszkańców. W Południowej Wielkopolsce działa ponad 65.000 różnej wielkości firm, z wielu branż. Jest to trzeci co do wielkości region w Wielkopolsce, a miasto Ostrów Wielkopolski, siedziba Izby, jest jednym z największych ośrodków przemysłowych Wielkopolski.

Izba Przemysłowo-Handlowa Południowej Wielkopolski bierze udział w procesie konsultacji prawa lokalnego w umiarkowanym zakresie. Na terenie gmin objętych swoim działaniem, Izba proszona jest o wyrażenie pisemnych opinii na temat decyzji dotyczących podatków i opłat lokalnych. Kolejny obszar, w którym Izba zaangażowana jest w proces konsultacji, to kwestia wykorzystania środków unijnych (m.in. na cele społeczne oraz rozwój zasobów ludzkich). Niezwykle ważnym zagadnieniem z punktu widzenia Izby jest udział jej przedstawiciela w pracach Powiatowej Rady Zatrudnienia. Dzięki temu Izba ma możliwość wpływania na decyzje dotyczące wykorzystania infrastruktury rynku pracy (określenie i wdrażanie nowych programów, polityka w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych). Bardzo istotnym zagadnieniem jest także kształtowanie profilu szkolnictwa zawodowego w regionie, które możliwe jest dzięki współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy.

Kolejny obszar, w którym członkowie Izby zaangażowani są w proces konsultacji dotyczy tworzenia strategii rozwoju gminy oraz miasta (główny przedmiot konsultacji to gospodarka oraz rozwój innowacyjności). W dużo mniejszym stopniu Izba bierze udział w konsultacjach z zakresu gospodarki przestrzennej. Niezbyt często Izba proszona jest o opinię dotyczącą decyzji władz samorządowych w sprawie lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych. Ma to miejsce najczęściej w sytuacjach konfliktowych, gdy konieczne jest uzyskanie dodatkowych argumentów na rzecz zlokalizowania tego typu obiektu na terenie działania Izby.

8.2.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Jak już wspomniano wyżej Izba Przemysłowo-Handlowa Południowej Wielkopolski ściśle współpracuje m.in. z Powiatowym Urzędem Pracy. Bardzo dobrze również rozwija się współpraca z Urzędem Marszałkowskim w Poznaniu. Izba ma możliwość przedstawiania swoich sugestii dotyczących podziału środków unijnych przeznaczonych na lata 2007-2013 i tworzenia Wielkopolskiego Programu Operacyjnego. Liczne propozycje IPH PW dotyczące m.in. zasad przyjmowania wniosków, zasad przyznawania finansowania czy też profilowania kanałów pomocy są uwzględniane. Izba zapraszana jest do współpracy przez Urząd Marszałkowski, a operacyjnie najczęściej odpowiada za nią Departament Gospodarki. Nieco gorzej wygląda kwestia konsultacji prawa samorządowego i decyzji gospodarczych na szczeblu lokalnym. Jednak i tu Izba proszona jest o przedstawianie swojego stanowiska w

⁵⁷ Niniejsze opracowanie powstało na podstawie rozmowy z dyrektorem Izby – Zenonem Kiczką. Dodatkowe informacje pochodzą ze strony Izby www.izba.ostrow-wielkopolski.pl.

kwestiach dotyczących m.in. podatków czy też lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych.

8.2.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Zdaniem dyrektora Izby – Zenona Kiczki – ciągle najważniejszym powodem konsultacji jest obligatoryjna konieczność zasięgania opinii partnerów społecznych, najczęściej w procedurach związanych z realizacją pomocy w ramach funduszy strukturalnych. Trzeba jednak podkreślić, że partnerstwo pomiędzy samorządem gospodarczym a samorządem miejskim, powiatowym czy wojewódzkim rozwija się stopniowo. Wszystkie strony zaczynają dostrzegać, że partnerski udział w kreowaniu lokalnej czy regionalnej rzeczywistości jest korzystny. Dotyczy to przede wszystkim rozwiązań systemowych i strategicznych, a w szczególności szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego. Działania w tym zakresie obejmują również kształtowanie zasobów ludzkich na potrzeby gospodarki.

8.2.4. Formy konsultacji

Izba Przemysłowo-Handlowa Południowej Wielkopolski praktykuje dwa rodzaje konsultacji. Pierwszym z nich jest przedstawianie opinii na piśmie. Drugim sposobem jest udział w spotkaniach i przedstawianie opinii ustnej. Czasem także (w przypadku opracowania np. strategii) stosowaną formą konsultacji są warsztaty. Jednakże zdaniem przedstawiciela Izby, stosowane obecnie formy konsultacji nie spełniają swoje roli w wystarczającym stopniu. Przygotowanie merytoryczne, metodyka konsultacji odbiega od istniejących w UE standardów. Pozytywnym jest fakt, że władze samorządowe coraz częściej do przeprowadzenia procesu konsultacji zapraszają profesjonalne firmy.

8.2.5. Efekty współpracy oraz podsumowanie

Dzięki współpracy z władzami samorządowymi udało się m.in. uzgodnić pewne zapisy zgłaszane przez Izbę w strategii rozwoju Ostrowa Wielkopolskiego. Dużym sukcesem według Zenona Kiczki jest uwzględnienie opinii Izby w procesie przygotowywania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 - 2013. Na szczęblu wojewódzkim IPH PW brała także udział w przygotowaniu i jest sygnatariuszem Regionalnej Strategii Innowacyjnej "Innowacyjna Wielkopolska".

Za swój inny sukces Izba uważa powstanie z jej inicjatywy Regionalnej Sieci Instytucji Otoczenia Biznesu, do której należą Cechy Rzemiosł Różnych, Izby Gospodarcze i Zrzeszenia Handlu i Usług z powiatów ostrowskiego, krotoszyńskiego i pleszewskiego. Jest to pierwsza w Polsce sieć instytucji działających w regionie obejmującym kilka powiatów. Obecnie IPH PW jest liderem tej sieci. Dzięki pozyskaniu finansowania z działania 2.6 IPH PW zrealizowała projekt „Utworzenie i Rozwój Centrum Innowacji i Wiedzy Innowacyjnej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim”. W projekcie tym biorą również udział lokalne i regionalne samorządy.

Jednak zdaniem Izby, proces konsultowania decyzji gospodarczych wymaga doskonalenia. Konieczna jest zmiana w sposobie postrzegania przez samorządy takich partnerów społecznych, jak izby gospodarcze. Prawdopodobnie zmiana ta nastąpi w momencie, kiedy sam proces konstruowania strategii rozwoju miasta i regionu przybierze inną formę. Strategia rozwoju stanie się narzędziem do zarządzania miastem a nie tylko, coraz lepiej opracowywanym, martwym dokumentem.

Konieczna jest także zmiana mentalności władz lokalnych, jak również zmiana sposobu pełnienia swoich funkcji przez prezydentów i burmistrzów. Tam gdzie prezydent miasta jest kreatorem rzeczywistości i menedżerem, tam nie ma kłopotu z nadawaniem innego wymiaru współpracy izba – samorząd. Tam gdzie władza lokalna ciągle jest tylko administratorem i dystrybutorem podatków, tam relacje samorząd – izba pozostają ciągle na tym samym, archaicznym poziomie.

8.3. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (PK, AP)⁵⁸

8.3.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izby gospodarcze współpracują z samorządami w opracowaniu samorządowego prawa gospodarczego, najczęściej poprzez udział w konsultacjach projektów uchwał lub dokumentów władz samorządowych. Jedną z takich izb, która ma szczególne doświadczenie w tym zakresie jest Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach.

Na podstawie uzyskanych informacji, można stwierdzić, iż zasadnicze zakresy konsultacji samorządowego prawa gospodarczego obejmują: Strategię Rozwoju Woj. Śląskiego, strategię rozwoju poszczególnych gmin: Katowice, Ruda Śląska, Siemianowice, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, konsultowanie Regionalnej Strategii Innowacji w Województwie Śląskim na lata 2003-2013, konsultowanie szczegółowych rozwiązań w zakresie wsparcia finansowego dla MSP oraz w szerokim zakresie - rozwiązania dotyczące wspierania przedsiębiorczości. Znacznie rzadziej konsultowane były takie zagadnienia jak: opinie na temat kierunków zagospodarowania przestrzennego, czy też wymagania dotyczące przetargów. Inne zagadnienia były rzadko czy sporadycznie konsultowane. Zakres prowadzonych konsultacji był bardzo zróżnicowany. Do dokumentów o charakterze strategicznym izba składała własne propozycje rozwojowe, które zostały w istotnym stopniu uwzględnione. W roku 2002 Izba organizowała warsztaty dla władz samorządowych dotyczące strategii rozwoju lokalnego w których uczestniczyły takie miasta jak: Bielsko-Biała, Rybnik, Dąbrowa Górnicza, Ruda Śląska. Często konsultowane były kwestie koncesyjne. Izba praktycznie nie korzystała z grantów władz samorządowych dla organizacji pozarządowych. Warto podkreślić, iż członkowie RIG w Katowicach nie byli członkami żadnych organów władz samorządowych z jej rekomendacji.

⁵⁸ Przedstawione opracowanie zostało oparte na wywiadzie z Dyrektorem ds. Samorządowych RIG w Katowicach, Bogusławą Bartoszek oraz materiałach wewnętrznych, dostarczonych przez izbę, takich jak sprawozdania z działalności z lat 2006, 2005 i 2004. W przygotowaniu opracowania wykorzystano również stronę internetową izby.

8.3.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Chociaż obszar działania izby obejmuje zasadniczo województwo śląskie to izba upatruje głównych partnerów współdziałania w samorządzie województwa oraz w samorządach gminnych kilkunastu miast Śląska, które wykazują znacznie większe niż przeciętne zainteresowanie rozwojem przedsiębiorczości. Współpraca ze starostwami jest znacznie słabsza, chociaż też ma miejsce, głównie w zakresie szkolnictwa zawodowego. Sytuacja tego rodzaju wynika z usytuowania Izby w stolicy województwa oraz ze specyfiki województwa śląskiego, w którym dominują miasta, a dużą rolę pełnią miasta na prawach powiatu, co zmniejsza rolę starostw i szerebu powiatowego w zakresie kreowania rozwoju gospodarczego. Zasadniczym partnerem współpracy przy tworzeniu prawa gospodarczego na szczeblu samorządowym jest samorząd województwa. Sytuacja ta wynika z ustawowych zadań samorządu wojewódzkiego w tym zakresie, w szczególności z faktu, iż władze wojewódzkie są zobligowane do wspierania rozwoju województwa. Z drugiej strony silna pozycja miast śląskich sprawia, że przynajmniej część z nich chce ją utrzymać lub zwiększyć swój potencjał rozwojowy. Zgodnie z obserwacjami izby skłonność władz samorządowych do konsultacji i współpracy z izbą znacząco wzrosła po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Sytuacja ta wynika z faktu, iż władze samorządowe są zobligowane do współpracy z potencjalnymi beneficjentami pomocy finansowanej ze środków unijnych. Inicjatorem współpracy i konsultacji są najczęściej władze samorządowe zainteresowane realizacją określonych projektów. Jednak czasami również i izba wychodzi z własnymi inicjatywami współpracy i uczestniczy w konstruowaniu projektów rozwojowych dla gmin lub województwa. Obszar współpracy z władzami samorządów lokalnych jest kompetencją dyrektora ds. samorządowych Izby. W gminach bardzo często są tworzone stanowiska obejmujące w zakresie zadań również współpracę z organizacjami pozarządowymi, lub też zagadnienia te są realizowane w referatach lub wydziałach rozwoju gospodarczego (bądź o innej nazwie).

8.3.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Zdaniem Izby zasadnicze przyczyny podejmowania konsultacji i współpracy z organizacjami przedsiębiorców przez samorządy wynikają z dwóch grup przyczyn. Pierwsza grupa przyczyn dotyczy wysokiego poziomu świadomości władz samorządowych, że jest to działanie potrzebne i korzystne dla danej społeczności. Sytuacja tego rodzaju dotyczy części samorządów, z reguły o pozytywnych doświadczeniach ze współpracy z organizacjami przedsiębiorców. Druga grupa przyczyn konsultacji projektów rozwojowych i prawa samorządowego to współpraca wymuszona regułami, przepisami i wymaganiami tworzonymi przez władze publiczne. W tym kontekście przedstawiciel izby zwrócił uwagę, że po akcesji Polski do UE skłonność konsultacji samorządowych aktów prawnych dotyczących projektów rozwoju finansowanych przez UE znacząco wzrosła. Uruchomienie znaczącej pomocy strukturalnej w ramach członkostwa Polski w UE zdecydowanie zwiększyło skłonność władz samorządowych do współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami przedsiębiorców. Jednak zmiany te wynikają głównie z wymagań UE, która wymusza realizację wyższych standardów współpracy.

Pomimo pozytywnych zmian w zakresie zwiększenia skłonności władz samorządowych do konsultacji projektów rozwojowych z organizacjami pozarządowymi, po akcesji Polski do UE, zasadniczym problemem jest zbyt krótki czas konsultacji oraz bardzo często brak ekspertów w organizacjach przedsiębiorców, którzy mogliby fachowo wypowiedzieć się na zadawane pytania. Często sytuacja ta wynika z braku środków finansowych na zatrudnienie ekspertów lub wynagrodzenie za sporządzone ekspertyzy.

8.3.4. Formy konsultacji

Najczęściej konsultacje prowadzone są podczas spotkań, których istotnym lub zasadniczym tematem jest uzyskanie opinii różnych gremiów na temat przedkładanych projektów prawa samorządowego. Czasami spotkania tego rodzaju mają postać warsztatów, czyli pogłębionych i dłuższych spotkań, podczas których wypracowuje się wytyczne lub założenia danego projektu. Dość rzadko izba jest proszona o pisemne konsultacje przygotowanych projektów rozwiązań czy decyzji rozwojowych. Zdaniem Izby największe efekty przynoszą spotkania warsztatowe lub też praca w ramach wspólnych grup roboczych z przedstawicielami władz samorządowych.

8.3.5. Efekty współpracy

Izba podkreśla, że największe efekty współpracy zostały osiągnięte we współdziałaniu z samorządem wojewódzkim. Izba wpływała na ostateczny kształt Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego oraz Regionalnej Strategii Innowacji (RIS). W 2006 roku Izba wykonywała istotne opracowania w ramach RIS. We współdziałaniu z władzami gminnymi powstawały strategie rozwoju przedsiębiorczości.

8.3.6. Podsumowanie

Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach wypracowała model relacji z samorządami gminnymi oparty na delegaturach izby zlokalizowanych w poszczególnych gminach. Zgodnie z oceną izby, dla wielu jej członków najważniejszym partnerem współpracy jest samorząd lokalny. Powołanie delegatur izby pozwoliło na wyodrębnienie lokalnych grup działania, które mogły przez to stać się silniejszymi, i poza tym miejscowymi, partnerami dla władz gminnych. Lokalne delegatury izby charakteryzują się możliwością podejmowania inicjatywy współpracy z lokalnymi samorządami oraz pozwalają silnie społecznie aktywizować przedsiębiorców, działających często poza głównym nurtem lub w mniejszym rozmiarze, co utrudnia zaistnienie na szczeblu regionalnym. Wyodrębnienie delegatur i wynikające z tego wzmocnienie lokalnych grup działania pozwala silniej umocować je organizacyjnie. W efekcie rośnie możliwość nawiązywania i rozwoju kontaktów na szczeblach lokalnych. Należy podkreślić, że delegatury i działające w ich ramach lokalne grupy działania wymieniają się doświadczeniami, co pozwala na zrealizowanie podobnych projektów (np. warsztatów szkoleniowych) w różnych gminach. Reasumując należy stwierdzić, iż zarówno samorząd lokalny jak i regionalny widzą w izbie ważnego partnera, którego potencjał można szerzej wykorzystywać w kreowaniu lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego. Zasadniczą barierą po stronie organizacji przedsiębiorców są możliwości organizacyjne i finansowe, które ograniczają pełne angażowanie się w proces tworzenia rozwiązań prawnych czy organizacyjnych. Pomimo znacznej aktywizacji współpracy z samorządami lokalnymi nadal część samorządów nie rozumie jak ważną rolę mogą pełnić organizacje pozarządowe we wspieraniu rozwoju gospodarczego.

8.4. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Kutnie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁵⁹

8.4.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

⁵⁹ Informacje znajdujące się w niniejszym opracowaniu pochodzą od prezesa Izby – Ireneusza Groblewskiego oraz ze strony internetowej Izby – www.rig.kutno.pl. Dodatkowym źródłem informacji było sprawozdanie Izby z jej działalności w 2006 roku.

Regionalna Izba Gospodarcza w Kutnie funkcjonuje już 12 lat i od tego czasu stara się działać na rzecz zrzeszonych w niej firm, dbając również o rozwój gospodarczy miasta i regionu. Obecnie skupia ona ponad 100 członków przede wszystkim z terenu powiatu kutnowskiego, ale w tym gronie są także przedsiębiorstwa z Płocka czy Gostynina.

Głównym celem Izby jest lobbing gospodarczy i reprezentowanie interesów zrzeszonych podmiotów wobec władz państwowych i samorządowych. Ponadto Izba promuje na szczeblu lokalnym i centralnym działalność swoich członków oraz dba o ochronę ich interesów w sprawach związanych z prowadzoną działalnością. Duży nacisk Izba kładzie na kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej.

Zgodnie z głoszoną powyżej zasadą reprezentowania interesów zrzeszonych w Izbie firm działalność swoją opiera o współpracę z lokalnymi władzami samorządowymi oraz innymi instytucjami związanymi z rozwojem gospodarczym Regionu. Współpracę określają i umożliwiają przede wszystkim zawarte porozumienia (z miastem Kutnem oraz starostwem powiatowym).

Działalność Izby wykracza jednak poza teren gminy i powiatu. W październiku 2000 roku w Oporowie zostało podpisane Wojewódzkie Porozumienie Izb Gospodarczych w skład, którego weszły:

- Regionalna Izba Gospodarcza w Kutnie,
- Regionalna Izba Gospodarcza w Piotrkowie Trybunalskim,
- Regionalna Izba Gospodarcza w Skierniewicach,
- Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa,

oraz w następnych latach:

- - Regionalna Izba Gospodarcza Łódź,
- - Stowarzyszenie Przedsiębiorców Rawy Mazowieckiej,
- - Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa w Radomsku,
- - Regionalna Izba Gospodarcza w Ujeździe.

Dzięki podpisanemu porozumieniu powstał system bieżących kontaktów i konsultacji istotnych dla funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorczości na terenie całego województwa. W następstwie podjęto systematyczną współpracę w zakresie spraw dotyczących przedsięwzięć gospodarczych realizowanych w województwie łódzkim.

Konsultacje, w których bierze udział Izba dotyczą m.in. polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych. Ten temat jest głównym obszarem zainteresowań Izby. Innym zagadnieniem, które było tematem konsultacji jest wsparcie dla nowopowstających firm (m.in. powstanie inkubatora – w czym udział miała Izba). Kolejnym ważnym tematem jest wykorzystanie infrastruktury rynku pracy. Tutaj niezwykle ważną rolę odgrywa Powiatowa Rada ds. Zatrudnienia. Przedstawiciel Izby bierze udział w jej pracach. Dodatkowo Izba współorganizuje w porozumieniu ze Starostwem Giełdę Pracy. Udało się również podpisać umowy ze szkołami zawodowymi w celu lepszego dopasowania absolwentów tychże szkół do oczekiwań przedsiębiorców.

W różnym stopniu przedmiotem konsultacji są także kwestie związane z infrastrukturą techniczną przedsiębiorczości, zasadami tworzenia terenów uzbrojonych pod inwestycje, działaniami promocyjnymi miasta czy też polityką w zakresie gospodarki przestrzennej.

Podobnie jak inne izby, również w przypadku Kutna, przedmiotem konsultacji są prace nad strategią rozwoju miasta oraz powiatu. Przedstawiciele Izby biorą także udział w sesjach rady gminy, powiatu i sejmiku wojewódzkiego, a także w pracach stałych komisji działających przy tych gremiach.

8.4.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Regionalna Izba Gospodarcza w Kutnie blisko i skutecznie współpracuje zarówno z Urzędem Miasta w Kutnie, jak i ze Starostwem Powiatowym. Współpraca ze Starostwem dotyczy m.in. budżetu powiatu oraz kwestii bezrobocia. Znaczącym elementem współpracy są wspólnie organizowane misje gospodarcze i spotkania z delegacjami zagranicznymi. Organizowane są też pikniki gospodarcze. W przypadku gminy współpraca ta jest jeszcze szersza.

Współpraca z miastem dotyczy praktycznie wszystkich zagadnień, które zostały wymienione wcześniej. Jest w nią mocno zaangażowany prezydent Miasta, a także radni, którzy zgłaszają wiele inicjatyw mających na celu poprawę warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Kluczową rolę odgrywa tu Komisja Rozwoju Rady Miasta, która raz na pół roku spotyka się w celu m.in. oceny współpracy Urzędu Miasta z Regionalną Izbą Gospodarczą w Kutnie.

Wojewódzkie Porozumienie Izb Gospodarczych, wymienione w punkcie pierwszym współpracuje z Marszałkiem Województwa Łódzkiego. Ta współpraca również układa się bardzo dobrze, a jej efektem jest uczestnictwo przedstawiciela porozumienia w Komitecie Sterującym, a także w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska.

8.4.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Według Izby można wymienić kilka przyczyn zainteresowania władz samorządowych konsultowaniem decyzji gospodarczych oraz stanowionego prawa:

- władze są do tego zobligowane ustawowo,
- samorządy widzą dobre wzorce zagraniczne,
- władze pragną mieć większą legitymację dla swoich działań,
- aktywność Izby w pracach (np. nad strategią rozwoju gminy).

Sama Izba również zabiega o ochronę interesów swoich członków oraz interesu ogółu przedsiębiorców działających na terenie Kutna i okolic. W opinii prezesa Ireneusza Groblewskiego Izba czyni to w miarę skutecznie.

8.4.4. Formy konsultacji

Podstawą formą konsultacji są regularne „czwartkowe spotkania gospodarcze”, które odbywają się raz w miesiącu. Ich organizatorem jest Izba, która zaprasza do udziału w spotkaniach Starostę, Prezydenta, Marszałka, posłów. Spotkania te dotyczą konkretnych zagadnień i ich celem jest przekazanie stanowiska Izby w omawianych kwestiach. W 2006 roku spotkania dotyczyły m.in. sytuacji na lokalnym rynku pracy, działalności szpitala w Kutnie i współpracy samorządu lokalnego z samorządem gospodarczym.

Dodatkową formą konsultacji są opinie wydawane przez Forum Gospodarcze, którego członkiem jest Izba. Forum zrzesza około 8 organizacji, które przedstawiają swoje wspólne stanowisko w sprawach gospodarczych. Spotkania Forum Gospodarczego odbywają się raz do roku.

8.4.5. Efekty współpracy

Ostatnio za duży sukces w swej współpracy z władzami miasta Izba uważa przyjęcie Strategii Rozwoju Miasta, która zawiera wiele sugestii zgłoszonych przez przedsiębiorców. Również wymiernym efektem jest uwzględnienie głosów przedsiębiorców zarówno ze strony Urzędu Miasta, jak i Starostwa Powiatowego w kwestii uchwalanych corocznie budżetów.

8.4.6. Podsumowanie

Niezwyczajnie ważnym elementem, który pozwala na skuteczną współpracę z władzami jest podpisanie z nimi porozumień regulujących zasady wzajemnych kontaktów. Zapisane są w nich prawa Izby i taka sytuacja stwarza doskonałą płaszczyznę do monitoringu stanowienia prawa. Ważne są również regularne i cykliczne spotkania, które odbywają się z władzami samorządowymi. W skali województwa czynnikiem sukcesu jest stworzenie Porozumienia Izb Gospodarczych. Mówienie jednym, silnym głosem powoduje, że władze muszą uwzględniać sugestie przedsiębiorców.

Zdaniem kutnowskiej Izby uchwalenie „Ustawy o Samorządzie Gospodarczym” jest podstawą wzrostu znaczenia izb gospodarczych i ich skuteczności w procesie konsultowania prawa lokalnego.

8.5. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej Rybnickiego Okręgu Przemysłowego w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶⁰

8.5.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izba Przemysłowo-Handlowa Rybnickiego Okręgu Przemysłowego jest samorządową organizacją podmiotów gospodarczych zrzeszającą zarówno firmy kilkuosobowe, jak też duże zakłady przemysłowe różnych branż. Izba powstała 10 kwietnia 1990 roku z inicjatywy przedsiębiorców z regionu i w chwili obecnej skupia około 140 członków.

Izba Przemysłowo - Handlowa Rybnickiego Okręgu Przemysłowego ma dobre relacje z władzami samorządowymi gmin na terenie, których działa. Jednak aktywność konsultacyjna izby nie jest bardzo duża. Przedmiotem konsultacji ze strony Izby są np. kwestie dotyczące przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego, czy też opracowywania strategii rozwoju miasta Rybnika. W pracach związanych z przygotowaniem strategii brało udział kilku przedstawicieli Izby, którzy byli członkami różnych zespołów roboczych, a sugestie przez nich zgłaszane zostały uwzględnione w ostatecznej wersji dokumentu. Największe znaczenie dla członków Izby ma coroczne spotkanie z prezydentem miasta, podczas którego przedstawiany jest budżet uchwalony przez Radę Miasta oraz planowane inwestycje, które mają być realizowane.

W minionych kilku latach miasto również brało udział w jednorazowym projekcie edukacyjno-konsultacyjnym związanym z przeniesieniem na polski grunt doświadczeń irlandzkich dotyczących rozwoju przedsiębiorczości. Także jednorazowy charakter miały konsultacje na temat lokalizacji supermarketu w Rybniku. Miasto zdecydowało się na tego typu działania tylko w przypadku podejmowania pierwszej decyzji o tego typu inwestycji. Kolejne inwestycje tego typu nie były już przedmiotem konsultacji. Również nie jest już kontynuowany udział przedstawicieli Izby w pracach stałych komisji, choć kilka lat temu członkowie Izby brali w nich czynny udział (m.in. w Komisji Przetargowej).

8.5.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Izba Przemysłowo - Handlowa Rybnickiego Okręgu Przemysłowego działa na terenie kilku gmin i z wszystkimi ma dobre relacje. Jednak przypadki konsultowania decyzji gospodarczych mają miejsce tylko w relacjach z Urzędem Miasta w Rybniku i Starostwem Powiatowym w Rybniku. W obu przypadkach inicjatorem współpracy są władze miasta oraz powiatu. Operacyjnie współpraca odbywa się przede wszystkim na poziomie kierowników i pracowników wydziałów Inwestycji, Dróg, a także Rozwoju, Promocji Gospodarczej i Integracji Europejskiej.

⁶⁰ Niniejsze studium zostało opracowane na podstawie rozmów z dyrektorem Izby – Henrykiem Myszorem. Część informacji pochodzi również ze strony internetowej Izby - www.izbaph.rybnik.pl.

8.5.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Według Izby można wymienić dwie przyczyny konsultowania decyzji gospodarczych przez władze samorządowe. Pierwsza - to chęć realizacji zadań oraz inwestycji, które mają poparcie społeczne. Drugą przyczyną – która wyrasta z pierwszej – jest obawa władz, aby nikt nie zarzucił im, że podejmują decyzje bez jakiejkolwiek konsultacji.

8.5.4. Formy konsultacji

Konsultacje, które są realizowane na terenie Rybnika mają formę spotkań. Najważniejszym z nich jest coroczne spotkanie prezydenta oraz kierowników wydziałów Urzędu Miasta z członkami Izby. Odbywa się ono po uchwaleniu przez Radę Miasta budżetu na dany rok. Celem spotkania jest przedstawienie planów miasta na dany rok i inwestycji, jakie mają być zrealizowane. Podczas tych spotkań członkowie izby przedstawiają swoje sugestie dotyczące np. organizacji przetargów, czy też specyfikacji przetargowych tak, aby firmy z terenu działania Izby nie były pozbawione szans wzięcia udziału w przetargach. Spotkania te są oceniane przez Izbę bardzo pozytywnie. Część zgłaszanych sugestii bywa uwzględniana w kolejnych budżetach uchwalanych przez Radę.

Oczywiście w zależności od potrzeb odbywają się również spotkania dotyczące konkretnych zagadnień, które pojawiają się w trakcie roku.

W trakcie opracowywania strategii rozwoju miasta funkcjonowały branżowe grupy robocze, które zajmowały się przygotowaniem działań w zakresie poszczególnych dziedzin życia.

8.5.5. Efekty współpracy

Jak już wcześniej wspomniano, relacje Izby z władzami samorządowymi są bardzo dobre. Co prawda Izba nie zgłaszała w ostatnim okresie żadnych konkretnych propozycji ze swej strony.

Jednym z efektów dobrej współpracy na linii miasto Rybnik – Izba są targi budowlane. Wspólnie z Urzędem Miasta Rybnika, Izba organizuje od kilku już lat targi o nazwie „Giełda Budownictwa i Wyposażenia Dom”. Jest to największa impreza gospodarcza w południowo-zachodniej części województwa śląskiego. Zakres tematyczny giełdy obejmuje materiały i usługi budowlane, technikę grzewczą i sanitarną oraz wyposażenie wnętrz i ogrodów. Celem giełdy jest stworzenie inwestorom możliwości poznania firm działających na terenie działania izby, ich potencjału, stosowanych technologii, materiałów, a wystawcom - zaprezentowania i promocji swoich przedsiębiorstw. Giełda cieszy się ogromnym powodzeniem i uznaniem zarówno wystawców, jak i odwiedzających. Towarzyszy jej Forum Gospodarcze, konkursy dla wystawców oraz nagrody dla odwiedzających. W planach na kolejną edycję jest włączenie w krąg wystawców również samorządów, które mają prezentować swoje oferty dla inwestorów.

Innym wspólnie realizowanym projektem jest nagroda „Czarny Diament” stanowiąca formę uhonorowania najlepszych przedsiębiorstw oraz osób i instytucji szczególnie zasłużonych dla regionu. Nagroda ma charakter honorowy, została ustanowiona przez Zarząd Izby w 1999 roku. W skład Kapituły, która podejmuje decyzje o przyznaniu nagrody, wchodzi prezydenci, burmistrzowie i wójtowie gmin na terenie, których działa Izba.

Współpraca z władzami Rybnika występuje również w zakresie szkoleń, które organizuje Izba. Nie chodzi tu jednak o jakąkolwiek formę konsultacji, ale wsparcie organizacyjne w postaci udostępniania sal przeznaczonych na szkolenia.

Zbliżoną formę ma współpraca dotycząca rynku pracy. Miasto wspólnie z Izbą organizuje targi pracy podczas, których członkowie Izby prezentują swoje oferty zatrudnienia.

8.5.6. Podsumowanie

W opinii Izby czynnikiem decydującym o zapraszaniu izb do procesu konsultowania prawa jest przede wszystkim siła izb. Jeśli izba ma silną pozycję, jest aktywnym uczestnikiem życia społeczno-gospodarczego władze samorządowe będą musiały liczyć się z taką grupą. Jeśli te warunki nie będą spełnione, izba pozostawać będzie poza obszarem zainteresowań władz i jej wpływ na stanowienia prawa, czy też podejmowane decyzje gospodarczego będzie niewielki.

8.6. Udział Dolnośląskiej Izby Gospodarczej we Wrocławiu w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶¹

8.6.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Dolnośląska Izba Gospodarcza (DIG) jest autonomiczną izbą gospodarczą, która obecną formę przybrała w 1993 roku z połączenia Dolnośląskiej Izby Gospodarczej i Dolnośląskiej Izby Przemysłowo-Handlowej. DIG jest jedną z największych organizacji reprezentujących przedsiębiorców w Polsce.

Według prezesa Izby Zbigniewa Sebastiana, Izba w dość szerokim stopniu uczestniczy w procesie konsultacji prawa lokalnego, jak i procesie podejmowania decyzji gospodarczych na szczeblu samorządowym. DIG brała lub bierze udział w konsultacjach dotyczących:

- pomocy rozwojowej dla MSP finansowanej z budżetów i majątku władz samorządowych,
- pomocy lokalizacyjnej dla MSP,
- programów edukacyjnych dla przedsiębiorców i osób pragnących założyć MSP,
- polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych,
- wykorzystania środków z UE (z przeznaczeniem na infrastrukturę techniczną, infrastrukturę przedsiębiorczości - inkubatory, parki technologiczne, parki przemysłowe, rozwój zasobów ludzkich - szkolenia i przygotowanie zawodowe, programy bezpośredniego wspierania przedsiębiorstw finansowane z regionalnych programów operacyjnych) – ten element jest najczęściej konsultowany przez Izbę,
- wykorzystania infrastruktury rynku pracy, zwłaszcza powiatowych urzędów pracy (określanie i stosowanie lokalnych programów rynku pracy, polityka w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w tym w szczególności z grup problemowych, itp.),
- kształtowania profilu szkolnictwa zawodowego w regionie (poprzez wpływanie na oferowane specjalności edukacyjne),
- infrastruktury technicznej przedsiębiorczości (sieci wodne, kanalizacyjne, energetyczne, gazowe, drogowe, telekomunikacyjne, itp.),
- zasad tworzenia uzbrojonych terenów pod inwestycje jako zasobu gminnego

⁶¹ Informacji potrzebnych do przygotowania niniejszego studium udzielił prezes Izby – Zbigniew Sebastian. Część informacji znajdujących się w studium pochodzi ze strony Izby – www.dig.wroc.pl oraz ze sprawozdań z działalności Izby.

(obejmujące zasady wydzielania terenów, ich zakupu i scalania, budowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz obejmujące kwestie finansowania tych działań),

- prac nad strategią rozwoju miasta i województwa.

Dodatkowo przedstawiciele izby biorą udział w pracach stałych komisji rady i sejmiku, a także uczestniczą w nich jako goście. Najczęściej zdarzają się konsultacje w zakresie polityki dotyczącej gospodarki przestrzennej oraz koncesjonowania. Jak widać z powyższego opisu, praktycznie każda decyzja jest konsultowana.

We wspomnianych pracach bierze udział zarówno sam prezes, jak też inni członkowie prezydium Dolnośląskiej Izby Gospodarczej, którzy są członkami różnych gremiów istniejących przy prezydencie miasta oraz przy marszałku.

8.6.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Dolnośląska Izba Gospodarcza współpracuje w zakresie konsultowania prawa samorządowego z Urzędem Miasta Wrocławia oraz z Dolnośląskim Urzędem Marszałkowskim. Współpraca z pierwszym z nich w opinii Izby jest bardziej aktywna. Inicjatorem współpracy ze strony miasta jest najczęściej Przewodniczący Rady Miasta. Z kolei w Urzędzie Marszałkowskim inicjatywa współpracy wychodzi zazwyczaj od Marszałka. Operacyjnie za współpracę odpowiadają departamenty zajmujące się poszczególnymi zagadnieniami.

Zdarza się, że to Izba jest inicjatorem w niektórych sprawach – propozycje izby dotyczyły np. zasad sprzedaży lokali w mieście oraz wysokości czynszów ustalanych przez miasto.

8.6.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Władze Wrocławia oraz władze województwa dolnośląskiego mają świadomość tego, że budowanie Polski samorządnej wiąże się z konsultowaniem ich decyzji. Ta świadomość przekłada się na rzeczywiste konsultowanie stanowionego prawa z organizacjami działającymi na ich terenie. Nie zawsze uwagi Izby są uwzględniane, jednak zgodnie ze swym statutem DIG stara się zawsze prezentować opinie w interesie reprezentowanych przedsiębiorców, gdyż jest to jeden z elementów rozliczania władz Izby przez jej członków.

8.6.4. Formy konsultacji

Konsultacje, w których bierze udział Dolnośląska Izba Gospodarcza mają formę spotkań, w trakcie których podczas dyskusji ustala się wspólne stanowiska dotyczące analizowanych zagadnień. Dyskusje te najczęściej przebiegają całkiem sprawnie, gdyż zarówno przedsiębiorcy, jak też przedstawiciele miasta oraz województwa mają zazwyczaj dość zbliżone poglądy i w podobny sposób postrzegają rzeczywistość.

8.6.5. Efekty współpracy

Prezes Zbigniew Sebastian bardzo pozytywnie ocenia współpracę w zakresie konsultowania prawa samorządowego oraz lokalnych decyzji gospodarczych. Izba bierze udział w wielu projektach organizowanych przez władze samorządowe. Ostatnio prezes Izby jest aktywnie zaangażowany w działania mające na celu przyznanie miastu Expo 2012. Izba stara się zaprezentować Wrocław jako miasto dynamiczne, które słynie z aktywności gospodarczej.

Ponadto Izba często gości przedstawicieli zagranicznych delegacji, które przyjeżdżają na Dolny Śląsk w celu zbadania rynku i podjęcia decyzji dotyczących inwestycji we Wrocławiu i jego okolicach. Delegacje te przybywają najczęściej na zaproszenie marszałka województwa i prezydenta miasta, którzy kierują potencjalnych inwestorów na spotkania w DIG-u.

8.6.6. Podsumowanie

Zdaniem prezesa DIG Zbigniewa Sebastiana ścisła współpraca z władzami samorządowymi jest efektem długoletnich dobrych relacji z samorządowcami. To te relacje oraz wzajemne zaufanie stanowią kapitał, który pozwala na szybkie dochodzenie do porozumienia i rozwój miasta oraz regionu. Zarówno Izba, jak i samorządy zdają sobie sprawę, że sukces zależy nie od jednej osoby, czy instytucji, ale od współdziałania wszystkich. Takie – w sumie rzadko spotykane podejście – jest w opinii Izby podstawą do wydajnej i efektywnej współpracy, która ma miejsce na Dolnym Śląsku.

8.7. *Udział Północnej Izby Gospodarczej w Szczecinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)*⁶²

8.7.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Północna Izba Gospodarcza w Szczecinie jest największą reprezentacją samorządu gospodarczego Pomorza Zachodniego. Powstała w 1997 roku, kiedy to sześćdziesięciu przedsiębiorców ze Szczecina postanowiło powołać ją do życia. Aktualnie Izba zrzesza około 1050 firm z Polski (głównie ze Szczecina i województwa zachodniopomorskiego) oraz z Niemiec. Izba posiada kilka oddziałów.

Podstawowym zadaniem Izby jest świadczenie wszelkiego rodzaju usług dla zrzeszonych w niej przedsiębiorców, m.in. organizuje misje gospodarcze (w 2006 r. m.in. na Kubę i do USA). Wśród tych usług Izba wymienia także tworzenie lobby pro-gospodarczego. Działanie to związane jest bezpośrednio z procesem konsultacji prawa. Poza tym Izba również ściśle współpracuje z władzami samorządowymi w realizacji wielu wspólnych projektów.

Wśród zagadnień, które w ostatnich latach były przedmiotem konsultacji z władzami samorządowymi można wymienić: pomoc rozwojową dla sektora MPS finansowaną z budżetów i majątków władz samorządowych, programy edukacyjne dla przedsiębiorców i osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą (współpraca z urzędami pracy), polityka w zakresie podatków i opłat lokalnych (ta współpraca ma charakter incydentalny), wykorzystanie środków z UE (udział w pracach Komitetu Sterującego i Zachodniopomorskiego Komitetu Monitorującego Regionalnego Programu Operacyjnego), wykorzystanie infrastruktury rynku pracy, kształtowanie profilu szkolnictwa zawodowego, prace nad strategiami (Regionalna Strategia Innowacji, Strategia Promocji Miasta) oraz gościnny udział w pracach Komisji Promocji miasta Szczecina.

Izba bierze również udział w monitorowaniu powstawania prawa krajowego. Trafiają do niej propozycje zmian w przepisach, które ma opiniować Krajowa Izba Gospodarcza

⁶² Niniejsze opracowanie powstało na podstawie wywiadu telefonicznego udzielonego przez zastępcę dyrektora Północnej Izby Gospodarczej – Tomasza Maciejewicza. Dodatkowym źródłem informacji była strona internetowa Izby – www.izba.info.

(KIG). Czasami KIG zwraca się do Północnej Izby Gospodarczej z prośbą o przedstawienie stanowiska w danej sprawie.

8.7.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Północna Izba Gospodarcza współpracuje przede wszystkim z Urzędem Marszałkowskim oraz Urzędem Miasta w Szczecinie. O ile współpraca w zakresie konsultacji prawa i decyzji gospodarczych z Urzędem Marszałkowskim może być oceniona jako poprawna, o tyle współpraca z Urzędem Miasta jest co najmniej dobra. Oba Urzędy zapraszają przedstawicieli Izby do udziału w różnego rodzaju spotkaniach, a Izba oddelegowuje specjalistów w danych branżach, którzy prezentują jej stanowisko i starają się zabiegać o interesy przedsiębiorców.

Współpraca na szczeblu operacyjnym odbywa się głównie poprzez kontakty z dyrektorami odpowiednich departamentów – w przypadku Urzędu Marszałkowskiego jest to Departament Polityki Regionalnej, a w Urzędzie Miasta – Biuro Promocji oraz Biuro Obsługi Inwestorów.

Bardzo dobrze oceniana jest również współpraca z urzędami pracy. Odbywają się cykliczne spotkania przedstawicieli Izby z pracownikami Wojewódzkiego Urzędu Pracy, czego efektem są wspólnie realizowane projekty zarówno badawcze, jak i szkoleniowe.

8.7.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Według Izby pierwszą przyczyną zapraszania przedstawicieli Izby do konsultacji prawa i decyzji samorządowych jest ustawowe zobligowanie urzędników do tego. Dodatkowo władze samorządowe mogą liczyć na sugestie czy opinie, które mogą przyczynić się do lepszej realizacji zadań władz samorządowych. Przedstawiciele Północnej Izby Gospodarczej chętnie biorą udział w konsultacjach, mając nadzieję, że ich uwagi przełożą się na pozytywne efekty. Jednak jak dotychczas aktywność Izby na tym polu nie przekłada się na bardzo widoczne efekty.

8.7.4. Formy konsultacji

Konsultacje zazwyczaj mają dwie formy. Są to przede wszystkim spotkania dotyczące określonych problemów, a poza tym Izba bardzo często występuje również ze swymi opiniami na piśmie.

8.7.5. Efekty współpracy

W opinii Izby współpracę w zakresie konsultowania prawa samorządowego można ocenić na terenie działania Izby jako poprawną. Izba uczestniczy w konsultacjach, jednak jak już wspomniano wcześniej nie przekłada się to na wymierne efekty. Zdaniem dyrektora Tomasza Maciejewicza problemem we współpracy z władzami samorządowymi jest brak informacji zwrotnej dotyczącej sugestii i propozycji zgłaszanych przez Izbę. Rozwiązanie tego problemu mogłoby przyczynić się do lepszej oceny współpracy ze strony przedsiębiorców.

Izba we współpracy z władzami samorządowymi współorganizuje konkursy: „Nagroda Przedsiębiorczości”, Konkurs Gospodarczy Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego i Nagrodę Gospodarczą Prezydenta Szczecina.

8.7.6. Podsumowanie

Według Izby na terenie działalności Północnej Izby Gospodarczej nie udało się do tej pory wypracować udanych praktyk, które mogłyby być wzorcem dla innych organizacji. Jednak niezbyt długi okres działalności izby i jej, jak do tej pory, bardzo dynamiczny rozwój stwarzają nadzieję, że w przeciągu najbliższych lat uda się wypracować rozwiązania, które będą przekładały się na wymierne efekty konsultacji.

8.8. Udział Izby Rzemieślniczej Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Szczecinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶³

8.8.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izba Rzemieślnicza Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Szczecinie działa już ponad 60 lat i obecnie w jej skład wchodzi 15 cechów, które zrzeszają około 2500 zakładów rzemieślniczych. Podmioty zrzeszone w Izbie pochodzą z terenu 10 powiatów: Szczecina, Świnoujścia, Gryfic, Stargardu Szczecińskiego, Gryfina, Goleniowa, Kamienia Pomorskiego, Nowogardu, Pyrzyc i Łobza.

Izba w dość szerokim zakresie współpracuje z władzami samorządowymi. Uczestniczy aktywnie w konsultacjach związanych z pomocą rozwojową dla MSP finansowaną z budżetów i majątku władz samorządowych, pomocą lokalizacyjną dla MSP, programami edukacyjnymi dla przedsiębiorców i osób pragnących założyć MSP. Kwestie związane z wykorzystaniem środków unijnych również są ściśle konsultowane z przedstawicielami Izby Rzemieślniczej Małej i Średniej Przedsiębiorczości. Przedstawiciel Izby bierze udział w pracach Komitetu Sterującego dotyczących przygotowania i realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego. Dodatkowo prezes Izby był członkiem zespołu przygotowującego Regionalną Strategię Innowacji województwa zachodniopomorskiego.

⁶³ Prezes Izby Władysław Jefremienko udzielił informacji potrzebnych do przygotowanie tego studium przypadku. W ramach przygotowania studium posłużono się również materiałami, które znajdują się na stronie internetowej Izby (www.izbarzemszczecin.pl).

Obszar najbardziej ścisłej współpracy Izby z władzami obejmuje kwestie dotyczące wykorzystania infrastruktury rynku pracy (powiatowych urzędów pracy) oraz kształtowanie profilu szkolnictwa zawodowego w regionie. Efektem współpracy jest wiele wspólnie realizowanych projektów szkoleniowych.

Przedstawiciele izby biorą także udział w pracach związanych z przygotowaniem lub też aktualizacją strategii rozwoju gmin, miast, powiatów oraz całego województwa. Inną formą aktywności Izby w zakresie monitoringu stanowienia prawa jest stały oraz doraźny udział w pracach stałych komisji rad gmin, miast i sejmiku.

W pewnych kwestiach Izba sama wykazuje aktywność i stara się zabiegać o interes swoich członków. Sytuacja taka ma miejsce m.in. w przypadku decyzji władz samorządowych w zakresie lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych w handlu i usługach. Samorządy same tej kwestii zazwyczaj nie konsultują – jednak Izba stara się tutaj interweniować. Zdarza się również, że Izba zgłasza inicjatywy, które są rozpatrywane przez władze.

8.8.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Izba Rzemieślnicza Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Szczecinie ściśle współpracuje z Urzędem Marszałkowskim i Urzędem Wojewódzkim, Kuratorium Oświaty, Izbą Skarbową, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Wojewódzkim Urzędem Pracy, Państwową Inspekcją Pracy, Zachodniopomorską Agencją Rozwoju Regionalnego, a także z urzędami miast i gmin województwa zachodniopomorskiego oraz ze starostami powiatów.

W opinii Izby współpraca z władzami samorządowymi przebiega bardzo dobrze. Prezes Izby najlepiej ocenia wspólne projekty realizowane z Wojewódzkim Urzędem Pracy – dotyczyły one przede wszystkim szkoleń prowadzony w ramach programów unijnych (Rozwój Zasobów Ludzkich). Współpraca z Urzędem Marszałkowskim również dobrze się układa, głównymi partnerami współpracy są Wydział Gospodarki i Rozwoju Regionalnego oraz Wydział Wdrażania RPO. Pozytywnie oceniana jest także współpraca z prezydentami, burmistrzami i wójtami gmin, na terenie których działają przedsiębiorcy zrzeszeni w Izbie. Przykładowo burmistrz miasta Goleniów konsultował z Izbą kwestie dotyczące powstania na terenie miasta parku przemysłowego i duża część sugestii rzemieślników została uwzględniona.

8.8.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Według prezesa Władysława Jefremienko głównym powodem chętnego zapraszania przedstawicieli izby do konsultowania prawa samorządowego oraz lokalnych decyzji gospodarczych jest doświadczenie Izby oraz docenianie jej potencjału. Drugim powodem wskazanym przez prezesa Jefremienko jest chęć dzielenia się odpowiedzialnością za podejmowane decyzje.

8.8.4. Formy konsultacji

Konsultacje mają najczęściej formę spotkań – czy to organizowanych regularnie, czy też *ad hoc*. Regularne spotkania mają miejsce np. z władzami Szczecina. Izba jest również członkiem Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, której członkowie podczas swoich regularnych spotkań omawiają kwestie ważne dla całego regionu.

Izba także bezpośrednio wpływa na podejmowane decyzje, gdyż jej członkowie są radnymi zarówno rad miast, gmin jak i sejmiku wojewódzkiego.

8.8.5. Efekty współpracy

Za główny sukces władze Izby uważają realizację kilku znaczących projektów we współpracy z urzędami pracy. Projekty te zaowocowały wymiernymi efektami na rynku pracy.

We współpracy z Wojewódzkim Urzędem Pracy powstał również wykaz zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Wykaz opracowany został na podstawie konsultacji społecznych, przeprowadzonych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, w których uczestniczyli m.in.: Kuratorium Oświaty w Szczecinie, Powiatowe Urzędy Pracy województwa zachodniopomorskiego, Zachodniopomorska Wojewódzka Komenda OHP, Izba Rzemieślnicza Małej i Średniej Przedsiębiorczości oraz Wojewódzki Ośrodek Doksztalcania Zawodowego i Szkoła Rzemiosł.

Izba wchodziła również w skład Komitetu Ekspertów oraz Zespołu Roboczego, który przygotowywał Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia. Dokument ten przedstawiał kierunki interwencji na regionalnym rynku pracy i jego otoczeniu.

Ogólnie w opinii prezesa Izby Władysława Jefremienko ocena współpracy z władzami samorządowymi jest bardzo dobra i niewiele można byłoby w niej poprawić.

8.8.6. Podsumowanie

Według Izby najlepszą metodą na sukces w zakresie wpływania na podejmowanie decyzji przez władze samorządowe jest ścisła współpraca z nimi. Aby to zrealizować trzeba wykazać się chęcią współpracy oraz otwartością. Niezbędna jest także determinacja w kreowaniu pozycji Izby oraz budowaniu dobrych relacji z władzami samorządowymi.

8.9. Udział Iławskiej Izby Gospodarczej w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶⁴

8.9.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji

Iławska Izba Gospodarcza powstała w 1993 roku w wyniku dążenia przedsiębiorców do łączenia się w celu stworzenia przedstawicielstwa wyrażającego interesy firm produkcyjnych, usługowych i handlowych. Izba reprezentuje interesy gospodarcze zrzeszonych podmiotów wobec innych instytucji, których funkcjonowanie wywiera wpływ na warunki działalności zrzeszonych w niej podmiotów gospodarczych. Obszarem działania Izby jest teren województwa warmińsko-mazurskiego, a zwłaszcza powiatu iławskiego, ale również powiatu ostródzkiego i nowomiejskiego. Izba skupia ponad 100 podmiotów.

Iławska Izba Gospodarcza (IIG) bierze dość aktywny udział w konsultacjach dotyczących prawa samorządowego oraz decyzji gospodarczych. Ma to związek z jednej strony ze znaczeniem Izby na lokalnym rynku, jak też tradycjami gospodarczymi Iławy, a tym samym świadomością władz samorządowych, które zazwyczaj dostrzegają pozytywne znaczenie przedsiębiorców dla rozwoju miasta i regionu.

Jednym z głównych zakresów konsultacji jest wykorzystanie infrastruktury rynku pracy (polityka w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych). Efektem współpracy jest powstanie w 2002 r. Iławskiej Fundacji Rozwoju Gospodarczego. Prowadzi ona Fundusz Poręczeń Kredytowych. Fundusz utworzony został ze środków samorządów lokalnych powiatu iławskiego (fundatorzy: Iławska Izba Gospodarcza, Powiat Iławski, Miasto Iława, Gmina Iława, Miasto Lubawa, Gmina Lubawa, Gmina i Miasto Susz, Gmina i Miasto Zalewo oraz Gmina i Miasto Kisielice. W tej współpracy bierze również udział Powiatowy Urząd Pracy, który zapewnia środki dla udzielania dotacji dla bezrobotnych. W ciągu roku Fundusz udziela około 30-35 poręczeń.

Kolejnym obszarem, który jest konsultowany z Izbą są prace związane z przygotowaniem strategii rozwoju – obecnie IIG zaangażowana jest w aktualizację strategii rozwoju powiatu. Wcześniej Izba brała udział w przygotowaniu strategii rozwoju gminy oraz miasta Iława.

Przedstawiciele IIG biorą również udział w pracach komisji rady miasta, gminy oraz powiatu (funkcja doradcza i opiniotwórcza). Najbardziej ścisła współpraca ma miejsce z Komisją Rozwoju Gospodarczego, Budżetu i Finansów Rady Miasta w Iławie. Przed kilku laty przedmiotem konsultacji z władzami miasta Iława była kwestia pomocy rozwojowej dla sektora MSP finansowanej z budżetu samorządu. Jednak obecnie kwestia ta nie jest już konsultowana.

Pewnym sprawdzianem możliwości wpływu Izby na stanowienie prawa lokalnego jest projekt uchwały, który został zgłoszony radzie miasta przez IIG. Dotyczy on obniżenia podatku od działalności prowadzonej sezonowo. Jednak ustawa ta nie była przedmiotem konsultacji Izby z radnymi.

8.9.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Jak już wspomniano wyżej współpracę Izby - według jej dyrektora - z władzami samorządowymi można uznać za zadowalającą. Najbliższa współpraca ma miejsce z

⁶⁴ Osobą, która udzieliła informacji na temat praktyk konsultacyjnych Izby był jej dyrektor Marek Słociński. Dodatkowe informacje pochodzą ze strony internetowej Izby (<http://www.izba.ilawa.biz>) oraz strony Nowego Kuriera Iławskiego (www.nki.pl).

władzami miasta Iława, gminy Iława oraz powiatu iławskiego – może to mieć związek z faktem, że większość przedsiębiorców zrzeszonych w IIG działa na terenie miasta i gminy. Propozycje współpracy pochodzą zazwyczaj ze strony burmistrza, wójta lub starosty. Sekretariaty tychże osób przekazują informacje oraz propozycje współpracy kierowane do IIG.

Propozycje współpracy w zakresie przygotowania strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego skierował również do IIG Urząd Marszałkowski w Olsztynie. Jednak z powodu innych równie ważnych zadań w tym samym czasie Izba nie wzięła w nich udziału. Izba uczestniczyła jednak w pracach nad przygotowaniem Regionalnego Programu Operacyjnego.

8.9.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Według Izby można wskazać na dwie przyczyny jej zapraszania do konsultacji decyzji gospodarczych. Pierwszą jest świadomość władz i przekonanie, że jest to działanie, które daje korzyści dla wszystkich mieszkańców. Drugą przyczyną jest pewien prestiż, którym cieszy się IIG i chęć uczestniczenia w działaniach podejmowanych przez władze samorządowe. Stąd też jej głos jest słyszalny i brany pod uwagę.

8.9.4. Formy konsultacji

Najczęściej stosowaną formą konsultacji są spotkania robocze, których celem jest uzyskanie opinii na temat przedkładanych projektów prawa samorządowego. Praktykowaną formą konsultacji są również warsztaty, organizowane np. w trakcie przygotowania czy też aktualizacji strategii rozwoju.

8.9.5. Efekty współpracy

Za swój główny sukces Izba traktuje wykreowanie w mieście oraz gminie skojarzenia „gospodarka = Iławska Izba Gospodarcza”. Tego typu sytuacja skutkuje, tym, że jej głos jest zawsze brany pod uwagę przez władze samorządowe; co prawda w różnym stopniu (w zależności od osoby rządzącej w danej kadencji), ale zawsze słyszalny i uwzględniany.

Za jeden z największych sukcesów dialogu samorządu gospodarczego z samorządem terytorialnym Izba uważa przedsięwzięcie zrealizowane przez IIG wspólnie z władzami samorządowymi, którym było stworzenie Iławskiej Fundacji Rozwoju Gospodarczego i związanego z nią Funduszu Poręczeń Kredytowych.

Przy IIG działa również Punkt Konsultacyjny, do którego urząd miasta oraz urząd gminy kierują osoby prowadzące działalność gospodarczą lub też osoby pragnące ją rozpocząć.

Kolejne wspólnie realizowane przedsięwzięcie to organizowany od ponad 10 lat konkurs na Osobowość i Produkt Roku. Iławska Izba Gospodarcza organizuje go już od ponad 10 lat. Kluczową rolę w konkursie odgrywa kapituła, w której pracach aktywny udział biorą m.in. starosta oraz burmistrzowie i wójtowie gmin z terenu całego powiatu.

8.9.6. Podsumowanie

W opinii dyrektora Iławskiej Izby Gospodarczej Marka Słocińskiego głównym czynnikiem, który decyduje o możliwości wpływania izby gospodarczej na stanowione prawo jest jej siła i rozpoznawalność. Te właśnie czynniki plus tradycja i rzetelność w działaniu

doprowadziły do sytuacji, że IIG w zadowalającym stopniu ma możliwość wpływania na stanowione prawo i działania władz samorządowych, choć według Izby mogłoby być tutaj zdecydowanie lepiej.

W kontaktach z samorządem terytorialnym czynnikiem często sytuującym Izbę na pozycji petenta, a nie partnera jest brak ustawy o samorządzie gospodarczym (bardzo ogólnikowa ustawa o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. mówi niestety tylko o „szczytnych celach”, natomiast nie wyposaża struktury samorządowej w żadne prawne kompetencje).

8.10. Udział Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶⁵

8.10.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Izba Przemysłowo-Handlowa z Krakowa może poszczycić się niezwykle długą historią. Jej początki sięgają XIX wieku. 14 listopada 1850 r. odbyło się pierwsze, konstytucyjne posiedzenie Izby Handlowej i Przemysłowej. W pierwszym okresie działalność Izby obejmowała rzemiosło, drobny i większy przemysł oraz handel. Po upadku Austro-Węgier Izba przeszła pod zwierzchnictwo Polskiej Komisji Likwidacyjnej, a następnie została przejęta przez polskie Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Jednak po II wojnie światowej Izba nie mogła działać i na jej reaktywację trzeba było czekać do roku 1989, kiedy to w wyniku transformacji ustrojowej samorządy gospodarcze zaczęły się odradzać. Na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. powstały w Krakowie dwie liczące się instytucje: Małopolska Izba Gospodarcza, powołana 21 września 1990 oraz Krakowska Izba Przemysłowo - Handlowa powstała 11 grudnia 1989 r.. W niedługim czasie obie Izby postanowiły się połączyć w jeden, silny samorząd. W wyniku połączenia 6 lutego 1992 r. powstała Izba Przemysłowo - Handlowa w Krakowie. Obecnie Izba zrzesza około 250 przedsiębiorstw z sektora MSP.

Reprezentowanie interesów przedsiębiorstw jest jednym z głównych celów statutowych izby. Zakres konsultacji realizowanych przez krakowską Izbę jest dość szeroki i możliwy do przeprowadzenia przede wszystkim dzięki funkcjonowaniu w Małopolsce Komisji Wspólnej Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski. Komisja powstała w wyniku konsultacji ze środowiskiem gospodarczym i przedstawicielami samorządów terytorialnych różnych szczebli, zaś formalnie została powołana uchwałą nr 665/03 Zarządu Województwa z 6.10.2003 roku. W jej skład wchodzi wójtowie, starostowie oraz prezydenci miast z terenu województwa, a także przedstawiciele organizacji biznesowych.

Jak już wspomniano wyżej, Komisja ta zajmuje się wieloma sprawami dotyczącymi przedsiębiorców, wypowiadała się m.in. w sprawie budowy obwodnicy Krynicy-Zdroju (inicjatywa samorządów gospodarczych, którą udało się zrealizować). Aby jeszcze szerzej przedstawić zakres pracy Komisji poniżej znajduje się tematyka najbliższych spotkań:

1. Ocena projektów ZPORR za lata 2004-2006 rozszerzona o ocenę SPO „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”.
2. Szkolnictwo zawodowe w Małopolsce w stosunku do zmian zachodzących na rynku pracy.
3. Ocena rynku pracy w Małopolsce.

⁶⁵ Informacji potrzebnych do przygotowania niniejszego opisu udzielił dyrektor Izby – Wacław Andruszko. Dodatkowo część informacji pochodzi ze strony Izby – www.iph.krakow.pl oraz strony internetowej Krakowa – www.krakow.pl i www.msp.krakow.pl.

4. Możliwości współpracy gmin na różnych płaszczyznach w ramach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM).
5. Kontynuacja tematów rozpoczętych w poprzedniej kadencji (m.in. dotyczących Centrum Promocji Eksportu i Centrum Produktu Regionalnego przy MARR S.A.).
6. Punkty Konsultacyjne dla przedsiębiorców w nowej formule finansowania ich działalności. Strona gospodarcza pozytywnie oceniła punkty konsultacyjne utworzone przez MARR i zainteresowana jest dalszymi planami działania MARR w tym zakresie.

Przedstawiciele Izby są również członkami m.in. Regionalnego Komitetu Sterującego oraz Komitetu Sterującego ds. Regionalnej Strategii Innowacji. Biorą również udział w pracach Zespołu ds. rozbudowy lotniska im. Jana Pawła II i pracach rad społecznych szpitali. Aktywność Izby dotyczy także opracowywania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju województwa, miast, gmin, czy też regionalnej strategii innowacji). Przedstawiciele Izby Przemysłowo-Handlowej proszeni są również o opiniowanie wielu innych dokumentów przygotowywanych przez władze samorządowe. Izba wypowiada się także w kwestiach dotyczących gospodarki przestrzennej.

8.10.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Izba ocenia, że współpraca z Urzędem Marszałkowskim należy do bardziej udanych, głównie dzięki funkcjonowaniu Komisji Wspólnej, o której wspomniano już powyżej. Celem Komisji jest wymiana informacji i uzgadnianie opinii wykorzystywanych w procesach decyzyjnych ważnych dla polityki gospodarczej województwa. Obie strony Komisji (władze samorządowe i przedsiębiorcy) są równorzędnymi partnerami, czego wyrazem jest uzgadnianie dokumentów przez obu przewodniczących i wspólne przewodniczenie obradom. Pierwsze posiedzenie inauguracyjne Komisji odbyło się 14 października 2003 roku, na którym dokonano wyboru przewodniczących i wiceprzewodniczących. Podczas tego posiedzenia omówiono także zasady pracy Komisji i przyjęto regulamin. Funkcję sekretariatu powierzono Departamentowi Gospodarki i Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego. Posiedzenia Komisji odbywają się co 1-2 miesiące.

Izba współpracuje również z wojewodą małopolskim, którego nową inicjatywą jest Stała Komisja ds. Współpracy, do której również zaproszeni zostali przedstawiciele Izby. Celem tej Komisji jest przede wszystkim zabieganie o zrównoważony rozwój województwa małopolskiego.

Kontakty z władzami Krakowa izba ma praktycznie od początku swej działalności. Od około 7 lat funkcjonuje porozumienie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Sygnatariuszami tego porozumienia jest 35 instytucji (m.in. miasto, izby gospodarcze, banki, ZUS). Celem porozumienia jest stworzenie platformy współdziałania Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami zrzeszającymi i reprezentującymi przedsiębiorców krakowskich, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji małych i średnich przedsiębiorstw. Istotną rolą porozumienia jest także stworzenie możliwości wymiany informacji i doświadczeń dla poszczególnych instytucji na szerokim forum. Rola Miasta ogranicza się do wykonywania zadań administracyjnych, tzn. zapewnienia pomieszczenia na spotkania sygnatariuszy porozumienia, obsługi korespondencyjnej oraz protokołów (a także w niektórych przypadkach proponowania tematyki spotkań). Członkowie porozumienia spotykają się na comiesięcznych posiedzeniach w ramach jednego dużego zespołu. Przyjęta poprzednio formuła spotkań w mniejszych tematycznych grupach ze względu na niewielkie zainteresowanie i udział nie sprawdziła się. Przedstawiciele organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz innych organizacji związanych z przedsiębiorczością uczestniczący w pracach porozumienia na jednym ze spotkań zdecydowali o utworzeniu jednego wspólnego zespołu, który spotyka się na comiesięcznych spotkaniach (w każdy trzeci wtorek miesiąca). Z 17 organizacji i instytucji pierwotnie, aktywnie deklarujących swój udział w nowo

stworzonej formule porozumienia, liczba aktualnie działających członków wzrosła do 23 w ciągu ostatnich kilku miesięcy, z których regularnie i aktywnie w posiedzeniach porozumienia uczestniczy około 15 członków.

Reasumując, można stwierdzić, że porozumienie jest niezależną i „niezbiurokratyzowaną” platformą wymiany opinii i poglądów oraz zapoznawania się z polityką rozwoju Miasta, szczególnie w aspektach dotyczących MSP. Otwarty charakter działania porozumienia i dobrowolny udział jego członków wpływają na ich rzeczywiste zaangażowanie i pracę. Ponadto opinie i decyzje porozumienia, choć niewiążące, są brane pod uwagę.

Przedstawiciel Izby bierze również udział w pracach Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Agencja, której akcjonariuszami są m.in. Wojewoda Małopolski, Agencja Rozwoju Przemysłu, Gmina Wieliczka, Gmina Niepołomice gospodaruje własnymi nieruchomościami i terenami, a wypracowany zysk przeznacza na realizację celów statutowych.

Inicjatorem współpracy najczęściej jest sama izba lub też osoby stojące na czele samorządu (marszałek, prezydent, burmistrz), jednak operacyjnie za współpracę odpowiadają odpowiednie wydziały lub departamenty (np. w Urzędzie Marszałkowskim – Departament Transportu, Gospodarki i Infrastruktury; w Urzędzie Miasta Krakowa – pełnomocnik prezydenta Krakowa ds. rozwoju przedsiębiorczości).

Najgorzej sytuacja dotycząca współpracy i konsultacji wygląda na szczeblu powiatów. Ma ona charakter przypadkowy, brakuje stałej współpracy. W opinii Izby bardzo dużo zależy tutaj od osoby starosty.

8.10.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Zdaniem dyrektora Izby można wskazać na kilka przyczyn prowadzenia konsultacji z przedsiębiorcami przez samorządy terytorialne. Pierwszą jest świadomość władz, że głos przedsiębiorców powinien być brany pod uwagę. Władze powoli zaczynają rozumieć, że należy się liczyć z przedsiębiorcami, gdyż ich działalność wpływa na poziom bogactwa regionu. Kolejny czynnik, który skłania samorząd do konsultowania swoich decyzji to ustawowe zobligowanie władz do tego typu działań (np. w przypadku opracowywania strategii). Ostatnim czynnikiem jest pozyskanie poparcia dla działania władz.

8.10.4. Formy konsultacji

Formy konsultacji w jakich bierze udział Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie są niezwykle zróżnicowane. To nie tylko najczęściej spotykane spotkania, ale także warsztaty, opinie pisemne, konferencje czy też różnego rodzaju seminaria. Przy Izbie działają cztery Komisje, które wydają swoje opinie na określone tematy (zgodnie z przedmiotem zainteresowań poszczególnych Komisji).

Oczywiście w tym miejscu ponownie można wspomnieć o stałych spotkaniach Komisji Wspólnej Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski. Dodatkową formą konsultacji jest zamieszczanie przez Izbę na swoich stronach internetowych informacji na temat planów zagospodarowania przestrzennego i zachęcenia członków izby do zabierania głosu w sprawie tychże planów.

8.10.5. Efekty współpracy

Największą dumą Izby jest powstanie i działanie Komisji Wspólnej Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski. Komisja ta powstała z inicjatywy Izby i nie jest ciałem fasadowym, ale ma realne efekty swoich prac.

Izba również organizuje misje gospodarcze, w których poza przedsiębiorcami biorą również udział chętni do współpracy przedstawiciele władz samorządowych.

Kolejnym przedsięwzięciem realizowanym wspólnie z samorządem terytorialnym jest konkurs Małopolska Nagroda Jakości. Organizowany jest on pod patronatem Marszałka Województwa Małopolskiego przez Zarząd Województwa Małopolskiego i Izbę Przemysłowo-Handlową w Krakowie.

Pod patronatem Prezydenta Krakowa Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie prowadziła Krakowskie Centrum Informacji Gospodarczej – jednak zakończyło ono działalność w 2006 r.

8.10.6. Podsumowanie

Według dyrektora Izby Wacława Andruszko skuteczną metodą uwzględniania głosu samorządów gospodarczych w procesie stanowienia prawa jest tworzenie ciał, które będą ukierunkowane na konkretne działania. Tylko tego typu podejście pozwala na osiąganie sukcesów, a te z kolei napędzają dalszą współpracę. Konieczne jest również ściśle określanie terminów, celów oraz programów spotkań. Komisja Wspólna funkcjonująca w Małopolsce posiada regulamin posiedzeń, który opisuje czas trwania spotkań, sposób procedowania itp. Wydawać by się mogło, że to mało istotne czynniki, ale jednak wpływają na dostrzegalne osiągnięcia Komisji.

8.11. Udział Regionalnej Izby Gospodarczej w Lublinie w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶⁶

8.11.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Regionalna Izba Gospodarcza w Lublinie (RIG) działa od 1993 r. Zrzesza na zasadzie dobrowolności około 120 podmiotów gospodarczych mających swoją siedzibę na terenie województwa lubelskiego.

Od 1993 r. Izba była organizatorem blisko 370 szkoleń i seminariów, kilkunastu wyjazdów zagranicznych, współorganizatorem i uczestnikiem wielu targów i wystaw gospodarczych. Wielu spośród obecnych przedsiębiorców stawiało pierwsze kroki w Izbie, korzystając z porad i konsultacji. Biuro Izby wydało firmom z regionu blisko pięć tysięcy świadectw pochodzenia towarów. Izba była organizatorem ponad dwudziestu spotkań integracyjnych przedsiębiorców zrzeszonych w RIG jak również kilkunastu spotkań z przedstawicielami władz samorządowych. Od samego początku utrzymywane są pozytywne stosunki z lokalnymi władzami, urzędami administracji skarbowej i celnej, w trakcie organizowanych spotkań sygnalizowane są problemy z jakimi borykają się przedsiębiorcy z regionu.

Zakres konsultacji, w których bierze udział Izba nie jest zbyt szeroki, choć z całą pewnością Izba w jakimś stopniu wpływa na decyzje gospodarcze podejmowane przez władze samorządowe. W ostatnich latach przedstawiciele Izby brali udział m.in. w konsultacjach

⁶⁶ Informacje zawarte w niniejszym opracowaniu pochodzą od dyrektora Izby – Andrzeja Kozłowskiego oraz ze strony internetowej Izby – www.rig.lublin.pl.

dotyczących pomocy lokalizacyjnej dla sektora MSP i powstania Parku Przemysłowego w Lublinie. Dużym osiągnięciem Izby było również przekonanie władz miasta Lublina do złagodzenia podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste. Inny obszar konsultacji, w które Izba była zaangażowana dotyczył wykorzystania środków unijnych. Przedstawiciel Izby brał udział w pracach Komitetu Sterującego, a także w przygotowaniu regionalnego programu operacyjnego dla województwa lubelskiego.

Innym zagadnieniem, które Izba konsultuje jest gospodarka przestrzenna i związane z nią plany zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele Izby biorą udział w pracach Komisji Planowania Przestrzennego i w ten sposób mają możliwość wpływania na kształtowanie prawa lokalnego.

Jak praktycznie w przypadku wszystkich Izb – również Regionalna Izba Gospodarcza w Lublinie bierze udział w konsultacjach dotyczących tworzenia strategii rozwoju miasta oraz regionu.

Prezes RIG bierze również udział w pracach Stałej Konferencji Współpracy Województwa Lubelskiego, która konsultuje kluczowe kwestie dotyczące rozwoju regionalnego. Dodatkowo przedstawiciel Izby uczestniczy także jako ekspert w pracach Zespołu ds. Opracowania Programu Wspierania Przedsiębiorczości województwa Lubelskiego.

Zdaniem dyrektora Izby Andrzeja Kozłowskiego elementem, który z całą pewnością powinien być konsultowany, a niestety nie jest – są kwestie dotyczące kształtowania profilu szkolnictwa zawodowego w regionie.

8.11.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Zdaniem Izby najlepiej wypada współpraca z Marszałkiem oraz Wojewodą Lubelskim. Proces konsultacji ma miejsce również na poziomie miasta Lublina – jednak jest on niżej oceniany aniżeli w przypadku poziomu regionalnego.

Stała Konferencja Współpracy Województwa Lubelskiego, o której była już mowa powyżej powołana została zarządzeniem wojewody lubelskiego na podstawie art. 7 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Konferencja stanowi forum wymiany informacji oraz ustalania wspólnego stanowiska w sprawach objętych strategią rozwoju województwa oraz regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi.

W skład osobowy konferencji wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji biorących udział w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po stronie samorządowej, przedstawiciele gmin i powiatów z terenu województwa lubelskiego oraz przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych. Stronę rządową reprezentują przedstawiciele ministrów, których zakres działania obejmuje sprawy będące przedmiotem obrad Konferencji.

8.11.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Główną przyczyną korzystania z konsultacji zewnętrznych ze strony władz samorządowych jest chęć uzyskania uzasadnienia podejmowanych decyzji. Poparcie udzielone przez Izbę stanowi swoiste zabezpieczenie dla włodarzy, którzy mają argument, że nie jest to tylko ich samodzielna decyzja, ale korzystają również z opinii innych.

Regionalna Izba Gospodarcza z Lublina chętnie uczestniczy w konsultacjach, gdyż tym samym ma możliwość wpływania na decyzje gospodarcze i zabiegania o interesy swoich członków.

8.11.4. Formy konsultacji

Konsultacje, w których bierze udział Izba mają najczęściej formę spotkań. Rzadziej stosowane są warsztaty (głównie przy okazji opracowania strategii). Formą, która niezbyt często ma zastosowanie są opracowania pisemne.

8.11.5. Efekty współpracy

Izba angażuje się w ocenę prawa samorządowego, jednak rezultaty tych prac nie zawsze spotykają się z należnym zainteresowaniem. Brak zainteresowania, zdaniem kierownictwa izby, wynika z niezbyt mocnej pozycji izb gospodarczych. Jak wskazano wcześniej, zdaniem dyrektora Izby, kluczowym zadaniem jest podniesienie roli Krajowej Izby Gospodarczej i próba włączenia jej w prace Komisji Trójstronnej.

We współpracy z Wojewodą oraz Marszałkiem Izba od kilku lat organizuje konkursy i programy (Lider Smaku, Wojewódzki Lider Biznesu), które mają na celu promowanie przedsiębiorstw i produktów regionalnych. Programy te prowadzone są przez Izbę, jednak Urząd Wojewódzki oraz Urząd Marszałkowski udzielają znaczącego wsparcia w ich realizacji.

Wspólnie m.in. z Wojewódzkim Urzędem Pracy Regionalna Izba Gospodarcza w Lublinie realizuje projekt „Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości transgranicznej”, którego celem jest pobudzenie rozwoju przedsiębiorczości na terenach przygranicznych

8.11.6. Podsumowanie

Możliwość wpływania przez izby gospodarcze na proces stanowienia prawa lokalnego jest tym większa, im silniejszą pozycję mają samorządy gospodarcze. Tak więc zdaniem Izby, należy dążyć do budowania pozycji poszczególnych izb oraz ruchu samorządów gospodarczych jako całości.

8.12. Udział Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu w konsultacji samorządowego prawa i decyzji gospodarczych (AP)⁶⁷

8.12.1. Wprowadzenie. Główne zakresy konsultacji.

Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa (WIP-H) powstała 10 października 1989 r. i zrzesza obecnie około 300 podmiotów. Izba jest organizacją o charakterze regionalnym, dobrowolną, apolityczną i niezależną, funkcjonującą w ramach samorządu gospodarczego. Reprezentuje interesy skupionych w niej firm zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Stawia przed sobą cel bycia przewodnikiem, doradcą i opiekunem w kontaktach krajowych i zagranicznych firm w niej zrzeszonych. Jednym z głównych celów Izby jest współdziałanie z samorządem terytorialnym oraz administracją rządową w zakresie tworzenia korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości.

⁶⁷ Niniejsze studium powstało na podstawie rozmowy z Prezydentem Izby – Wojciechem Krukiem. Uzupełniającym źródłem informacji była strona internetowa Izby www.wiph.pl.

Zakres konsultacji, w których bierze udział Izba jest dość szeroki. Przedstawiciele WIP-H brali udział w spotkaniach dotyczących m.in.:

- pomocy rozwojowej dla MSP finansowanej z budżetów i majątków władz samorządowych (incydentalnie),
- pomocy lokalizacyjnej dla MSP,
- programów edukacyjnych dla przedsiębiorców i osób pragnących założyć MSP (bardzo rzadko),
- polityki w zakresie podatków i opłat lokalnych (rzadko),
- wykorzystania środków unijnych z przeznaczeniem na infrastrukturę techniczną oraz infrastrukturę przedsiębiorczości,
- wykorzystania infrastruktury rynku pracy (prezydent Izby jest członkiem Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia),
- polityki w zakresie gospodarki przestrzennej (przedstawiciele izby biorą aktywny udział w dyskusjach),
- opracowywania strategii rozwoju miasta i województwa (kilka pomysłów zgłoszonych przez Izbę zostało zapisanych w dokumentach strategicznych, ale nie zostały one jak do tej pory zrealizowane).

Dodatkowo członkowie WIP-H biorą także gościnny udział w pracach komisji sejmiku i rady miasta.

Jak więc widać teoretycznie Izba konsultuje dość szeroki zakres stanowionego prawa – jednak dość często działalność ta ma charakter czysto fasadowy i nie przekłada się na wymierne efekty. Jest to zazwyczaj współpraca dorywcza, brakuje w niej stałości. Przyczyną takiego stanu może również być brak silnego zaplecza eksperckiego Izby.

Przedstawiciele Izby biorą również udział w pracach Rady Innowacyjności, gdzie mają możliwość prezentowania opinii środowiska przedsiębiorców w sprawie rozwoju innowacji na terenie Wielkopolski.

8.12.2. Samorządy szczególnie zainteresowane współpracą i konsultacjami

Izba rozwija współpracę z instytucjami administracji państwowej i samorządowej, w tym z Urzędem Miasta Poznania, Urzędem Marszałkowskim i Wojewódzkim Urzędem Pracy, przy okazji lobbując na rzecz interesów środowisk gospodarczych. Przedstawiciele Izby brali również udział w pracach kapituł konkursów: „Poznański Lider Przedsiębiorczości”, „Przedsiębiorstwo Fair Play” i „Wielkopolska Jakość”.

Jeśli jednak chodzi o współpracę z władzami samorządowymi to najlepiej wygląda ona z Urzędem Miasta. Izba realizuje kilka projektów we współpracy z Wydziałem Rozwoju Miasta.

W przypadku Urzędu Marszałkowskiego współpraca dotyczy przede wszystkim realizacji programów operacyjnych. Jednak zdaniem Izby nie jest to tak dobra współpraca jak mogłaby być.

Inicjatywa dotycząca współpracy w obu przypadkach pochodzi zarówno ze strony władz samorządowych, jak też ze strony WIP-H.

8.12.3. Przyczyny konsultacji samorządowego prawa gospodarczego

Główną przyczyną zapraszania Izby do procesu konsultacji jest pozycja tej organizacji. Jej dość długa już historia sprawia, że władze samorządowe praktycznie za

każdym razem zapraszają przedstawicieli Izby do udziału w konsultacjach. Dodatkowym elementem, który wpływa na obecność WIP-H w różnego rodzaju gremiach jest pozycja jej Prezydenta, który przez trzy kadencje pełnił funkcję senatora RP.

8.12.4. Formy konsultacji

Konsultacje mają przede wszystkim formę spotkań i dyskusji podczas, których Izba przedstawia swoje stanowisko. Brak silnego zaplecza eksperckiego powoduje, że Izba nie prezentuje opinii pisemnych.

8.12.5. Efekty współpracy

W opinii Prezydenta WIP-H współpracę z władzami samorządowymi w zakresie monitorowania prawa lokalnego można ocenić pozytywnie. Jest ona na miarę możliwości, choć nie na miarę marzeń.

W ramach realizacji Regionalnej Strategii Innowacji, WIP-H prowadzi projekt „Kształtowanie innowacyjnej polityki rozwoju regionalnego oraz stworzenie warunków i instrumentów powstania strefy wysokiej specjalizacji produktowej (klastrow) w Wielkopolsce”.

Wraz z Polską Izbą Gospodarczą Importerów, Eksporterów i Kooperacji oraz Wielkopolską Izbą Rzemieślniczą, WIP-H utworzyła konsorcjum, które podpisało z Urzędem Miasta Poznania umowę na przeprowadzenie cyklu szkoleń z zakresu przedsiębiorczości. Z kolei w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego Izba zorganizowała konferencję na temat możliwości pozyskiwania środków unijnych dla opieki zdrowotnej. WIP-H podjęła też współpracę z Poznańskim Inkubatorem Przedsiębiorczości.

Wspólnie z władzami miasta i regionu Izba organizuje również działania mające na celu promocję Wielkopolski. Służyła temu m.in. akcja „Silny pociąg do Berlina” – podczas, której specjalnym pociągiem podróżowali do Berlina przedstawiciele władz regionu, miasta Poznań, powiatów, gmin oraz około 200 przedsiębiorców. Przez dwa dni prezentowali oni Poznań i Wielkopolskę, a także oferty współpracy gospodarczej. Równolegle trwały Dni Kultury Wielkopolskiej w Berlinie.

8.12.6. Podsumowanie

W opinii Prezydenta Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej Wojciecha Kruka bardzo poważnym problemem, który powoduje nieskuteczność procesu konsultacji stanowienia prawa przez przedsiębiorców jest brak jednej, silnej reprezentacji tego środowiska. Tylko w Wielkopolsce takich organizacji jest ponad sześćdziesiąt. Są to na ogół jednak małe organizacje, na dodatek konkurujące ze sobą, a więc z małą siłą przebicia i niskimi budżetami.

Warto zaznaczyć, że w Wielkopolsce od 1999 r. działa Sejmik Gospodarczy, który stawia sobie za cel wyłonienie silnej, jednolitej i trwałej reprezentacji zdolnej do skutecznego wyrażania i obrony interesów zorganizowanych środowisk gospodarczych z regionu Wielkopolski wobec samorządu terytorialnego, administracji rządowej, parlamentarzystów oraz innych partnerów. Jednak okazuje się, że przełożenie tych szczytnych zamierzeń na dokonania nie jest proste i działalność Sejmiku nie przynosi znaczących sukcesów.

Czynnikiem, który pozwoliłby na większe uwzględnienie głosu przedsiębiorców byłaby integracja tego środowiska i mówienie jednym głosem. Tego typu rozwiązaniem jest np. Sejmik Gospodarczy – jednak w Wielkopolsce nie udaje się w ramach tej struktury dojść do porozumienia.

Bibliografia

a. Opracowania zwarte

1. Jakimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Wyniki badania rocznych programów współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi, Ekonomia Społeczna, teksty 2006.
2. Kenig – Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, LexisNexis, Warszawa 2005.
3. *Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*, praca zbiorowa, Instytut badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007.
4. Pyć D., *Efektywność międzynarodowa*, (w:) *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania*, pod. red. J. Menkesa, WSHiP, Warszawa, 2006.
5. Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Wyd. UG, Gdańsk 2006.
6. Pyć D., *Redefinicja strategii lizbońskiej*, (w:) *Studia Europejskie*, t. XIV, ISE Gdańsk 2005.
7. *Polskie Samorzady a prawo Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa, 2005.
8. Saragata M., *Obrzeża sektora, Organizacje przedsiębiorców i pracodawców*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, kwiecień 2005.

b. Akty prawne

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997r. Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.
3. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 288.
4. Ustawa o samorządzie wojewódzkim, Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576.
5. Ustawa z 15 września 2000r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009.
6. Ustawa z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001.
7. Ustawa z 22 marca 1989 o rzemiośle, Dz. U. 1989, Nr 17, poz. 92.
8. Ustawa z 23 maja 1991 o organizacjach pracodawców, Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235.
9. Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.
10. Ustawa z 30 maja 1989 o izbach gospodarczych, Dz. U. 1989, Nr 35, poz. 195.
11. Ustawa z 30 maja 1989 o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych, Dz. U. 1989, Nr 17, poz. 194.
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz. U. 2003, Nr 147, poz. 1431.
15. Rozporządzenie z 27 grudnia 2005r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

c. Inne dokumenty

1. Commission staff working document in support of the report from the Commission to the Spring European Council, March 2005 on the Lisbon Strategy of economic, social and environmental renewal, SEC(2005)160.
2. *Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business*, (2005) European Commission 2005
3. Dokument roboczy Komisji „Impact Assessment: Next steps in support of competitiveness and sustainable development” SEC(2005)1377.
4. Dokument roboczy Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu dyrektywy PE i Rady o usługach na rynku wewnętrznym COM(2004)0002 z 13 stycznia 2004r., PE, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 21 grudnia 2004r., DT/551156 PL dok.
5. Komunikat Komisji w sprawie efektywnego inwestowania w kształcenie i szkolenia (2003) COM(2002)779 końcowy.
6. Komunikat Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2005)535; „Wdrażanie strategii lizbońskiej”, Raport podsumowujący dla Rady Europejskiej, EKES, 23-24 marca 2006.
7. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, COM(2005)97 końcowy.
8. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie całego potencjału Europy. Program Legislacyjny i Program Prac Komisji na 2006r.”; COM(2005)531 końcowy.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie upraszczania otoczenia regulacyjnego”, COM(2005)535.
10. Komunikat Komisji Europejskiej „Aktualizacja i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego”, COM(2003)71.
11. Komunikat Komisji nt. „Zintegrowanej polityki produktowej”, COM(2003)302.
12. Komunikat Komisji Sprawozdanie z realizacji Planu Działania w Dziedzinie Technologii Środowiskowych w 2004r. (ETAP), Bruksela 27 stycznia 2005r., COM(2005)16 końcowy {SEC(2005)100}.
13. Komunikat Komisji z 4 listopada 1992r. w sprawie konkurencyjności przemysłowej i ochrony środowiska, Sec. (92) 1986, final.
14. Komunikat Komisji z 5 czerwca 2002r. w sprawie oceny wpływu COM(2002)276 oraz Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące oceny wpływu z dnia 15 czerwca 2005r. wraz załącznikami SEC(2005)791.
15. Komunikat Komisji z 5 czerwca 2002r. w sprawie planu działania na rzecz uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego COM(2002)278.
16. Lisbon action plan incorporating EU Lisbon programme and recommendations for action to Member States for inclusion in their national Lisbon programmes. Companion document to the Communication to the Spring European Council Communication to the Strong European Council: „Working together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy”, Brussels, 2.02.2005, COM(2005)24.
17. Opinia EKES dotycząca komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie Agendy Społecznej (lipiec 2005).
18. Rekomendacja Komisji z 30 maja 2001 roku w sprawie rozpoznawania, mierzenia i publikowania zagadnień ochrony środowiska w rocznych sprawozdaniach i rachunkowości przedsiębiorstw 2001/453/WE, Dz. Urz. 2001, L 156.

19. Rezolucja z 20 kwietnia 2004r. w sprawie wpływu prawodawstwa wspólnotowego i procedury konsultacji, Dz. Urz. C 104 E.
20. Wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii. Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, 26 marca 2004r., Komisja Europejska 2004, COM(2004)29.
21. Wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004r pt. „Zarys ramowego programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia”.

d. Strony Internetowe

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm
<http://www.pozytek.gov.pl>
<http://www.pozytek.ngo.pl>
<http://www.iph.bialystok.pl>
<http://www.izba.ostrow-wielkopolski.pl>
<http://www.rig.kutno.pl>
<http://www.izbaph.rybnik.pl>
<http://www.dig.wroc.pl>
<http://www.izba.info>
<http://www.izbarzemszczecin.pl>
<http://www.izba.ilawa.biz>
<http://www.nki.pl>
<http://www.krakow.pl>
<http://www.msp.krakow.pl>
<http://www.rig.lublin.pl>
<http://www.wiph.pl>